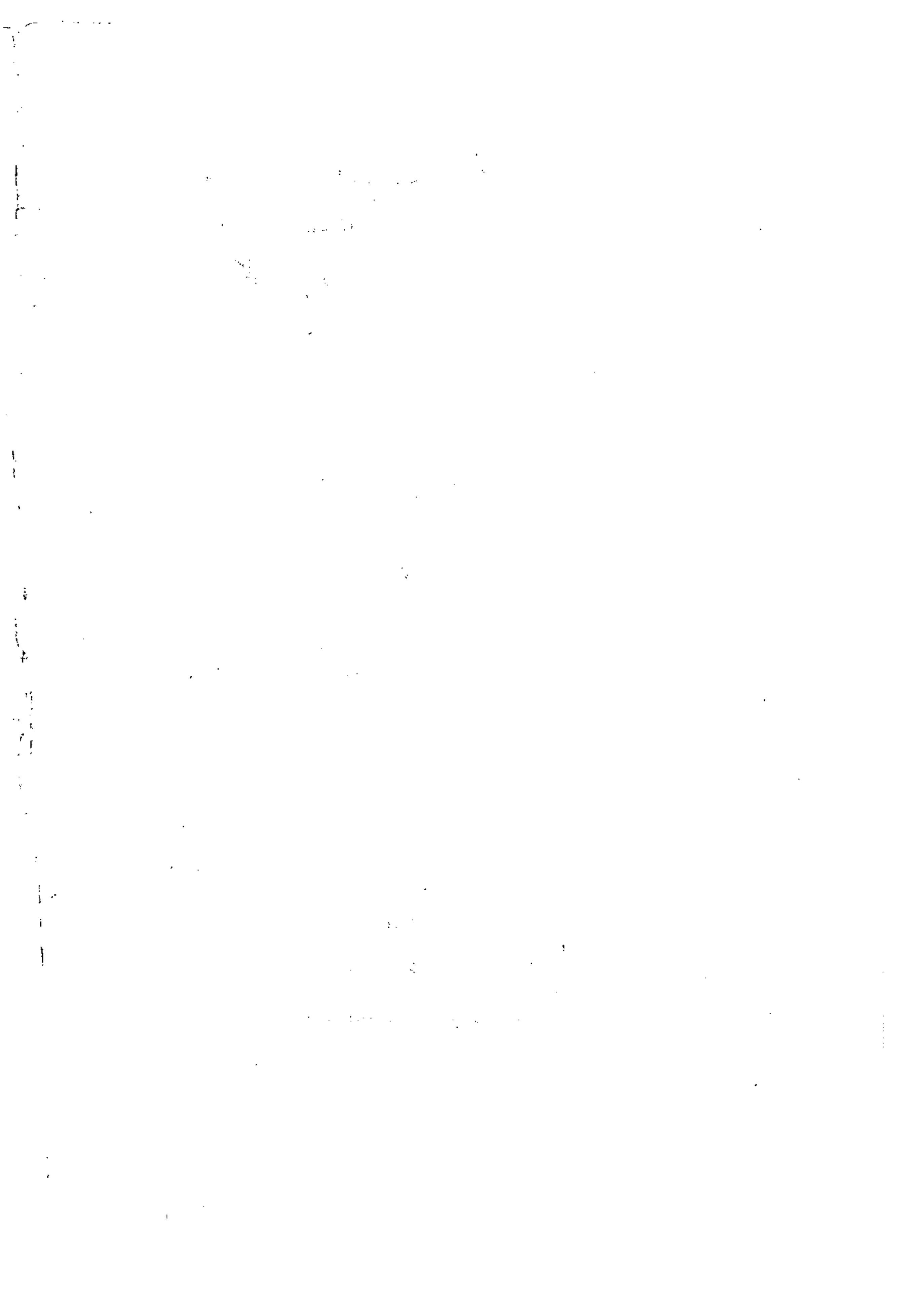
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعـــة بغـــداد
كلية القانون

علم
المالية العامة
والتشريع المالي

تأليف
الدكتور طاهر الجنابي
استاذ المالية العامة في الجامعة المستنصرية



المحتويات

المصادر

مقدمة

ان زيادة مسؤولية الدولة في تحقيق الاشباع العام قد خلقت اقتصادا عاما يتميز بقواعد وسمات تختلف عن تلك التي تحكم سلوك الافراد وهم ينشطون لاشباع حاجاتهم الخاصة ، ومع عملية توزيع أوجه النشاط الاقتصادي بين ماهو عام وخاص، فان ذلك لم يعد ينحصر في مجرد استمرار لظاهر كانت سائدة من قبل ، حيث كانت الدولة والمواطنون يساهمون بدرجات متفاوتة في حل مايعرف اصطلاحا بالمشكلة الاقصادية ، وانما اصبح بزوغا لظواهر جديدة تباينت معها طبيعة واهمية المالية العامة مقارنة بالمالية الخاصة .

وعلى الرغم من التباين الواضح بين علم المالية العامة والتشريع المالي ، فان العلاقة بينهما وثيقة جدا ، فالتشريع المالي يمثل الجانب التطبيقي لعلم المالية العامة. اذ عندما يحدد العلم الحقائق المجردة بشأن الظواهر المالية امام الهيئات العامة ، فانها تختار منها ماتراه مناسبا وتصوغه في شكل تشريع مالي .

وينتمي التشريع المالي الى القانون العام فهو احد فروعه وله من الضمانات والامتيازات ما لفرعيه الأخرين ، وهما الدستوري والأداري .

ويستمد التشريع المالي احكامه من ثلاثة مصادر ، هي :

١- النصوص التي يتضمنها الدستور .

٢- التشريعات المالية ذاتها .

٣- القواعد العامة المستقرة في نطاق القانون الأداري .

والتشريع المالي في العراق يتضمن مايتصل بتنظيم الموازنة العامة تحضيرا وتنفيذا ورقابة على التنفيذ ، بما فيها النفقات العامة والايرادات العامة ، فضلا عن القوانين التي ينصب اهتمامها على تنظيم الضرائب والرسوم واحكامها .

يضم هذا المؤلف بين دفتيه كتابين ، يتناول الاول منهما ، المعالم الرئيسة لنشاط المالية العامة من حيث الحاجات العامة واسلوب اشباعها وتطور المالية العامة . وعالج النفقات العامة من حيث طبيعتها وحدودها ومقوماتها وآثارها الاقتصادية . ثم الايرادات العامة المتمثلة بفائض الاقتصاد العام والدومين والرسوم والقروض العامة . واخيرا الموازنة العامة . وانصب اهتمام الكتاب الثاني على الضرائب فبحث النظرية العامة للضريبة وتطبيقات الضرائب في العراق ، ضريبة الدخل ، ضريبة العقار ، ضريبة العرصات .....

وآمل ان يجد فيه القارئ الكريم والطلبة الاعزاء مايفيد .

المؤلف

طاهر الجنابي

فصل تمهيدي
الحاجات العامة

يعد تعريف الحاجات العامة ضرورة اساسية يتحدد على اساسها نطاق النشاط المالي في محاولته اشباع هذه الحاجات ، كما انه يؤدي الى بيان الوجوه التي تختلف فيها طبيعة النشاط العام عن وجوه النشاط الخاص وطبيعته ، وبالتالي تتميز على اساسها المالية العامة عن المالية الخاصة .

اولاً- الحاجات الفردية والحاجات الجماعية

يمكن تقسيم حاجات الانسان – بصورة عامة – الى قسمين : حاجات فردية Besoins Individuel يتولى الفرد نفسه امر اشباعها ، ويترك له حرية التصرف بها في الظروف العادية – كقاعدة عامة – في كل مجتمع . منها حاجته الى الغذاء من اجل ان يبقى حيا ، وحاجته الى الملبس لوقاية جسمه من التقلبات الجوية والحشرات، وحاجته الى اداء الشعائر الدينية ، وهذه مستمدة من مقتضيات الحياة المادية والروحية للانسان . وهناك حاجات اخرى يطلق عليها اسم الحاجات الجماعية Besoins Collectif يقتضي اشباعها بصورة جماعية بالنسبة لجميع افراد المجتمع ، بالنظر لشعور هؤلاء الافراد بالحاجة اليها مجتمعين ، حيث تتميز الكثرة الغالبة منها بعدم قابليتها للانقسام " التجزئة "Indivisible" وهذا يعني ان اشباع هذه الحاجات الجماعية يتم من خلال قيام الدولة بخدمات تقدمها للمجتمع ككل ، ولايؤثر استهلاك احد الافراد منها على الانتقاص من استهلاك الاخرين ، كما يتعذر تقديمها في وحدات مجزأة وتحديد مدى انتفاع الافراد بها ، ومن ثم يتعذر استبعاد احد افراد المجتمع من الاستفادة منها ، سواء كان قد ساهم في تمويل نفقاتها ام لايسهم بها: ومنها خدمات الدفاع والامن والعدالة .

ثانياً- الحاجات العامة والحاجات الخاصة

على الرغم من ان التقييم السابق للحاجات يتميز بالبساطة في التعريف بمضمون كل منهما ، الا ان هذا لاينفي ان طبيعة كل نوع منها لاتزال محل معايير عدة ، لعل من اكثرها شيوعا ، هي تلك المتصلة بذاتية من يقوم بالاشباع . وبالشخص الذي يحس بالحاجة وبتكلفة اشباعها ، او حتى بالاحتكام الى الملابسات والظروف التاريخية .

وقد اعتمدت مجموعة من هؤلاء الكتاب في تحديد طبيعة الحاجات موضوع البحث "**على طبيعة من يقوم بالاشباع**" ، بين النشاط الخاص الذي يهدف الى اشباع الحاجات الخاصة والنشاط العام الذي يهدف الى اشباع الحاجات العامة ، نحدد تعريف الحاجات العامة بانها تلك الحاجات التي تقوم السلطة العامة باشباعها عن طريق الانفاق العام . وتستند مجموعة اخرى في هذا التحديد "**على تحديد الشخص الذي يحس بالحاجة**" فالحاجة تكون خاصة اذا كان من يحس بها هو احد الافراد ، وتكون عامة اذا كانت الجماعة هي التي تشعر بها ، وهذا يعني ان الحاجة الخاصة هي الحاجة الفردية بينما الحاجة العامة هي الحاجة الجماعية .

اما الفريق الثالث فيعتمد "**على معيار اقتصادي وهو مايعرف" بقانون اقل مجهود**" ، الذي ينصرف الى تحقيق اكبر منفعة ممكنة باقل نفقة ممكنة . وهنا يسترشد الفرد وهو بصدد اشباع حاجاته الخاصة بهذا المعيار . فهو لايقوم باشباع حاجات معينة اذا كان اشباعها يتطلب نفقة تكبر ماتحققه له من منفعة . اما اشباع الحاجات العامة فلا يخضع لهذا المعيار ، حيث على الدولة ان تقوم باشباع هذه الحاجات ، بصرف النظر عن عملية الموازنة هذه بين النفقة التي تتحملها والمنفعة التي تعود عليها .

وتدعم المجموعة الرابعة والاخيرة رأيها من خلال التمييز بين نوعي الحاجات بمعيار تاريخي . فتعد حاجات عامة تلك التي يدخل اشباعها في نطاق دور الدولة

التقليدي ، اي في نطاق فكرة المرافق العامة ، وهي بصفة اساسية الدفاع والامن والعدالة .

ثالثا- علاقة المالية العامة بالعلوم الاخرى

لما كانت المالية العامة مظهرا من مظاهر الحياة الاجتماعية في الدول المعاصرة ، لذلك فمن الطبيعي ان تنشأ لها علاقات مع مظاهر الحياة الاجتماعية الاخرى كالاقتصاد والسياسة والاجتماع والاحصاء والقانون ، وان فهمها كعلم يتطلب ان نتعرض لعلاقته مع العلوم الاخرى .

١- المالية العامة والاقتصاد

ان علاقة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد تعد من العلاقات الوثيقة جدا . ذلك ان "الاقتصاد السياسي" Economie Politique كما هو معروف يتناول القوانين المتعلقة بالظواهر الاقتصادية ، اي العلاقات الاجتماعية التي تأخذ من الانتاج والتوزيع للسلع والخدمات التي تشبع حاجات الانسان . واذا فان جوهر النشاط الاقتصادي هو بذل العمل على استخدام الموارد الموضوعة تحت تصرف المجتمع من اجل اشباع الحاجات . ولا يختلف النشاط المالي الذي تمارسه الدولة حينما تقوم بعملية اشباع الحاجات العامة كثيرا عن هذا الجوهر . وقد رأينا ان على الدولة ان تسيطر على بعض الموارد الانتاجية والمنتجات المتاحة للمجتمع من اجل اشباع هذه الحاجات . وبالتالي يعتمد نشاط الدولة المالي اخيرا على انشطة من شأنها استخدام بعض موارد الجماعة ، او احيانا - حسب طبيعة النظام السياسي - حتى انتاج بعض المنتجات المخصصة لاشباع هذه الحاجات . لذلك عدّت المالية العامة جزءا من علم "الاقتصاد" كما ان القواعد العلمية المتعلقة بالمالية العامة تتناول النظام الخاص بالعلاقات المالية للدولة التي تنعكس بشكل فعلي في علاقات اقتصادية عينية.

٢- المالية العامة والعلوم السياسية

تهتم العلوم السياسية بدراسة نظم الحكم والعلاقات بين السلطات العامة (١) فيما بينها من جهة وعلاقتها بالمواطنين من جهة اخرى . في حين تبحث المالية العامة في النفقات العامة والايرادات العامة في اطار هذه السلطات . كما ان للاوضاع الدستورية والادارية في دولة معينة اثرها في ماليتها العامة ، حيث تختلف النفقات والايرادات العامة بحسب ما اذا كانت الدولة «استبدادية» او «ديمقراطية» ، «موحدة» (بسيطة) كانت او «تعاقدية» (مركبة) ، تملك نظاماً ادارياً مركزيا او لامركزياً اذ ان الظروف المالية اثراً مهماً في اوضاع الدولة السياسية . فكم من دولة فقدت استقلالها السياسي وتعرضت لقيام ثورات بسبب اضطراب في ماليتها العامة وعدم استقرارها(٢) .

ان العمليات المالية ترد في وثائق احصائية كبيرة ، وتشكل هذه المعلومات معطيات ثمينة بالنسبة للعلوم السياسية حيث تسمح بتحليل موضوعي لمحتوى السياسات المختلفة ببيان ماانفقته الدولة الى اي نشاط تتدخل فيه فمثلا تمكننا من معرفة ماذا كانت دولة معينة تنفق على الدفاع او التعليم او على الصحة ، او البحث العلمي او التنمية الاقتصادية ... الخ اكثر من غيره من حقول الانفاق .

٣- علاقة المالية العامة بالقانون

ان العلاقة بين المالية العامة والقانون وثيقة ويتبلور مضمون هذه العلاقة من خلال معرفة ان القانون هو الاداة التنظيمية التي يلجأ اليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في شتى المجالات ، ومنها الميدان المالي ، لذلك تاخذ جميع عناصر المالية العامة ، نفقات ، ايرادات، موازنة ، شكل قواعد قانونية : دستور ، قانون ، نظام ، تعليمات ، ... لهذا يتطلب الامر إلماماً بالقانون لفهم طبيعة هذه القواعد فهما سليما سواء ماتعلق بها او ماتحيل اليه نصوص القوانين الاخرى . ويطلق على هذه القواعد القانونية اسم التشريع المالي Législation Financière ، وهو عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة المالية وبخاصة دراسة ظواهر المالية العامة

من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وتحديد العلاقات بين تلك الظواهر .

اذ ان الصلة بين كل من المالية العامة والتشريع المالي وبين فروع القانون الاخرى لاتحتاج الى بيان . فالدستور يتضمن القواعد الاساسية التي تنظم جميع جوانب المالية العامة وتوضح القوانين المالية في حدودها ، فينظم النفقات العامة والشروط الاساسية لفرض الضرائب وعقد القروض واعتماد الموازنة من قبل السلطة التشريعية وكيفية مراقبتها وتنفيذها ومايتصل بذلك من ضوابط او اجراءات . والقانون الاداري ينظم طريق مسار المرافق العامة وهذا يحتاج الى نفقات عامة يبحث عنها علم المالية العامة . كما ان المرافق المالية : ادارة الضرائب ، ادارة الجمارك ، هي مرافق ادارية تنظم المسائل المالية ، ومن ثم تسري عليها قواعد القانون الاداري . اما تشريع الضرائب فهو قانون بالمعنى الدقيق ينظم المسائل المتعلقة بالضرائب المفروضة على الاشخاص الطبيعية والمعنوية في الدولة من حيث انواعها واسعارها ، وتحديد الوعاء الخاضع لها ، وكيفية تحصيلها . كما ان موازنة الدولة تصدر وفقا لنصوص دستورية بالنظر لطبيعة مضمونها المالي الذي يتطلب اجازته من قبل السلطة التشريعية .

هوامش الفصل التمهيدي

١- د. رفعت المحجوب ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧١ ص ٣-٣٢ . د. محمود رياض عطية ، موجز في المالية العامة ، دار المعارف بمصر ١٩٦٩ ، ص ٨ - ٣ . د. رياض الشيخ ، المالية العامة ، دراسة في الاقتصاد العام والخطط المالية في الرأسمالية والاشتراكية ، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٩ ، ص ٣ - ٥ .

د. عبد الكريم بركات ، د. حامد دراز ، مبادئ الاقتصاد العام ، مؤسسة شباب الجامعة ، الاسكندرية ، ١٩٧٣ ، ص ٢٧٩ - ٢٨٨ . د.عادل احمد حشيش ، اقتصاديات المالية العامة ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٣ ، ص ٣ - ١٠ .

Barrère, A. "Politique Financière, Dalloz, Paris 1959, pp. 33 - 45. Dehove, "L'activité Financière et la motion de besoin public" R.S.L.F. Oct - Dec., 1947, pp. 375 - 394 .

Barre R. "Economie Politique" T.I.P.U.F. Paris 1963, pp. 1 - 22 .

Jacquemin et Schrans, "Le droit economique", P.U.F. Coll. "Qui sais-Je ?: , Paris, 1970, pp. 9 - 33.

Lalumière P. "Les cadres sociaux de la connaissance financière", Revue de science financière, No. 1, Jan., 1963, pp. 30-42.

Laufenburger, "Theorie économique et psychologique de finances publiques", Sirey, Paris 1956, pp. 24 - 35.

Dehove, "Science des finances, economie politique, Finances publiques", Paris 1949, pp. 41 - 72.

٢- لقد وثق Dalton العلاقة بين المالية العامة والعلوم السياسية ، حيث يقول ان المالية العامة تقع على الحد الذي يفصل بين السياسة والاقتصاد . واكد Myrdal الصلة الوثيقة بين النظم المالية والعلوم الاجتماعية والسياسية ، انظر مؤلفه :

"The political element in the development of economic theory", Rout. and Kegan Paul. London, 1953. p. 157.

ولهذا يرى Duverger ان المالية العامة ماهي الا فرع من فروع العلوم السياسية ، انظر مؤلفه :

"Institutions politiques et droit constitutionnel, P.U.F. Paris 1971. p. 16.

الكتــــاب الاول

النفقات والايرادات والموازنة العامة

الباب الاول ـ النفقات العامة

تمهيد

درس التقليديون النفقات العامة في ضوء منطقهم الذي كان يحدد النفقات اللازمة للوفاء بالحاجات العامة التي تولت الدولة امر اشباعها وفقا لمتطلبات المذهب الاقتصادي الحر ، ولهذا فقد كان المبرر الاساسي وقتئذ لتحصيل الايرادات العامة هو تغطية النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق المحدودة التي تتولى الدولة امر تنظيمها وادارتها وملكيتها . ولذلك فان الدولة في ظل هذه النظرية تحترم مبدأ التوازن السنوي للموازنة ، بل وتقدسه ، بحيث لاتسمح بفرض ايرادات وتحصيلها او بتكليف المكلفين باعباء مالية الا ضمن الحدود اللازمة لتمويل نفقات هذه المرافق ، (الدولة الحارسة) .

في حين اعطى المحدثون في المالية العامة دراسة النفقات العامة الموقع الذي تستحقه من عناية واهتمام ، وبخاصة بعد الزيادة المضطردة في حجم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي . وتحديداً بعد ان كشفت ازمة الكساد العظيم عن ضعف آلية السوق في تشغيل الاقتصاد في ظل الأزمة ، بالاضافة الى زيادة التوجهات الأجتماعية والأفكار الأشتراكية . وقد ادى هذا التطور الى خروج الموازنة العامة عن الاطار الذي حددته لها النظرية التقليدية وهو (مبدأ التوازن السنوي) ، وفي ضوء هذه الظروف مجتمعة اضطرت الدولة الى زيادة الأنفاق العام لتحقيق اهدافها ، وتخلت عن مبدأ الحياد الاقتصادي للحفاظ على دورها السياسي والأجتماعي الرأسمالي .

وقد ساعد في هذا التخلي عن مبدأ الحياد العديد من العوامل ، كان لها تأثيراً مهماً ، ومنها :

١- لم تبق النفقات العامة مقتصرة على تمويل وظائف الدولة التقليدية ، وانما اصبحت من اهم ادوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية . بعد ان تغير شكل الدولة الاقتصادي وحجمه ، بالاضافة الى دورها الاجتماعي ومايرتبه عليها من التزامات سياسية .

٢- اتسمت الزيادة في النفقات العامة بالاستمرار ، كما شكلت نسبة مهمة من الدخل القومي .

٣- القبول الاجتماعي لاتساع غرض الايرادات العامة بحيث يشمل المجالين الاقتصادي والاجتماعي ولايقتصر على نطاق تمويل النفقات العامة .

وقد فرضت هذه التطورات اهتمام المفكرين بدراسة طبيعة النفقات العامة وتحليلها وتقسيماتها وحدودها والمعايير الاقتصادية وغير الاقتصادية التي تحكم عملية اختيارها والضوابط والمعايير والمقومات التي توجه الانفاق العام ، والاثار الاقتصادية والاجتماعية الناشئة عن ذلك .

الفصل الاول
طبيعة النفقة العامة

يتوضح نشاط الدولة في واقع الحياة الاجتماعية من خلال ماتنفذه من انفاق عام "Depense Publique" . حيث ومن خلال دراسة هذا الانفاق يمكن التعرف على طبيعة النشاط واهميته . وتبدأ اولى الخطوات لبلوغ هذه الغاية بمحاولة بيان طبيعة النفقة العامة وتقسيماتها المختلفة التي تستند الى معايير محددة سواء أكانت هذه المعايير اقتصادية او غير اقتصادية .

اذ ان للتقسيمات المختلفة اهمية خاصة نظراً لانها تيسر عملية هيكل هذه النفقات والتعرف على الآثار المترتبة على الانفاق العام في جميع مجالات الحياة بما فيها الاقتصادية والاجتماعية الاساسية ، على الرغم من ان للتقسيمات الاقتصادية القائمة على معايير اقتصادية اهمية خاصة بالنظر لتعلقها بالنشاط المالي للدولة الذي يتسم في اغلب جوانبه بالنشاط الاقتصادي .

اولا : معنى النفقة العامة وعناصرها(١)

تستخدم الدولة عند قيامها بتنفيذ نفقاتها مبالغ نقدية لتحقيق اغراض النفع العام . وعندئذ فان النفقة العامة مبلغ نقدي يقوم بتنفيذه شخص عام بهدف تحقيق نفع عام (جماعي) (٢) . وبهذا المعنى فهي تضم ثلاثة عناصر تمثل صفاتها المميزة لها عن غيرها :

١- النفقة العامة مبلغ من النقود

ان العنصر الاساس للنفقة العامة هو استخدام مبلغ من النقود الذي يمثل الثمن لاحتياجات الدولة من سلع وخدمات اساسية لتأمين سير المرافق العامة وثمنا لرؤوس الاموال الانتاجية التي هي بحاجة اليها لتنفيذ المشروعات الاستثمارية التي تتولى امر تنفيذها ، ومنح الاعانات على اختلاف انواعها . وطالما ان المعاملات والمبادلات

الاقتصادية تتم عن طريق النقود في ظل نظام اقتصادي نقدي ، والنقود هي وسيلة الدولة في الانفاق ، شأنها في ذلك شأن الافراد ، وسواء في ظل نظريات العقد الاجتماعي او التضامن الاجتماعي فأن الايرادات هي مصدر الانفاق وهي نقدية بالضرورة ، لكل ذلك اخذت النفقة العامة شكل نقود كما ان الاساليب (غير النقدية) التي تسلكها الدولة من اجل ان تحصل على ما تحتاج من منتجات ، او غيرها لاتعد نفقات عامة .

سيما وان روح الديمقراطية في العصر الحديث ، وتطبيق مبدأ المساواة فرضت ان تسير هذه الظواهر في الزوال تدريجيا . كما ساهمت العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية في تجميل الصورة التي يأخذ فيها الانفاق شكل الانفاق النقدي ، حيث هو افضل وسيلة تتيح للدولة من خلاله القيام بدورها فيما يتعلق باشباع الحاجات العامة .

ومن مزايا استخدام النقود في الانفاق انه يسهل من عمل النظام المالي حيث انه يركز مبدأ الرقابة على النفقات العامة تأمينا لافضلية استخدامها وفقا للقواعد التي تحقق المصلحة العامة .

٢- صدور النفقة العامة عن الدولة او احدى هيئاتها العامة

تصدر النفقة العامة عن الدولة او هيئة من هيئاتها ، بما في ذلك هيئات الاقتصاد العام ومؤسساته التي تتمتع بشخصية معنوية ، والولايات في الدولة الاتحادية . وقد تكون هذه الهيئة هي الشخص العام المحلي : مجلس المحافظات في المدن والقرى في الدول الموحدة . وبناء على ذلك لاتعد المبالغ التي ينفقها الاشخاص الخاصة الطبيعية والمعنوية نفقة عامة ، حتى لو هدفت الى تحقيق النفع العام . فاذا تبرع شخص بمبالغ لبناء مستشفى مثلا ، فلا يعد ذلك نفقة عامة ، وانما يدخل ضمن اطار الانفاق الخاص .

ان الدولة عند ممارستها لنشاطها العام فيما يتعلق بالنفقات العامة ، فان هذا النشاط يعتمد على سلطتها في ادارة المال العام عبر شخوصها العامة اخذا بالمعيار

القانوني الذي يحدد النفقة العامة على اساس ابراز الطبيعة القانونية لمن يقوم بعملية الانفاق نفسها (المعيار القانوني) . اما اذا انفقت الدولة بصفتها تمارس نشاطا اقتصاديا مماثلا لذلك الذي يمارسه الافراد كقيامها بالمشروعات الانتاجية فقد عدها الفقه ، وبخاصة في فرنسا (٣) ، نفقات خاصة وليست نفقات عامة ، مستندا بذلك الى التمييز بين نوعي النفقات (العامة والخاصة) التي تستهدف التأثير في مجرى الحياة الاجتماعية بعامة والاقتصادية بخاصة ، ولايخفى ان النفقات من النوع الاول هي تلك التي تؤثر في هذه الحياة الاجتماعية والاقتصادية فقط بعكس النوع الثاني . الا ان هذا الرأي لايسلم من النقد لاسباب متعددة (٤) . اذ عندما تنفق الدولة بصفتها شخص عام مبالغ نقدية معينة في اي وجه ، كانت هذه النفقات بمثابة نفقات خاصة تتشابه وتلك التي ينفقها اشخاص القانون الخاص طبيعيين كانوا او معنويين ، من ناحية شكل النفقة او محتواها الاقتصادي . كما لايمكن ان نقارن بين نشاط الدولة في العصر الحديث ونشاطها خلال الفترة السابقة ، وبخاصة اذا ما استبعدنا نفقاتها على المشروعات الانتاجية التي تتماثل مع مشروعات الافراد من النفقات العامة ، وذلك لان هذا النوع من النفقات هو الذي يمثل الجديد الذي طرأ على نشاط الدولة في العصر الحديث .

٣- هدف النفقة العامة تحقيق نفع عام

من المعروف ان النفقات العامة تهدف اساسا الى اشباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام ، وبهذا المعنى لاتعد نفقات عامة ، تلك التي لا تشبع حاجة عامة ، ولاتحقق نفعا عاما للافراد ، ويمكن تبرير ذلك في انه لما كان الافراد متساوون في تحمل الاعباء العامة (الضرائب) فانهم يتساوون في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة في جميع الوجوه ، اي ان النفقة سداد الحاجة عامة وليست لمصلحة خاصة علما بأنه يصعب - في كثير من الاحيان - مراعاة الكفاءة الاقتصادية المثلى عند الاخذ بهذه القاعدة ، بسبب صعوبة تحديد تراتبية اهمية الحاجات العامة تحديدا موضوعيا كما ذكرنا . ولهذا فان المعيار الذي يركن اليه في هذا الشأن يعتمد على استخدام الدولة

لسلطتها السياسية في التقدير (٥) ، فتقرر النفقة اللازمة لتحقيق المنفعة العامة طبقا للقواعد والضوابط التي تحكم الانفاق العام ، وذلك ضمانا لتحقيق المنفعة العامة طبقا للقواعد والضوابط التي تحكم الانفاق العام ، وذلك ضمانا لتحقيق اقصى قدر ممكن من المنفعة العامة ، باستخدام اقل قدر ممكن من النفقات العامة .
الا ان السلطة السياسية قد لاتستعمل حقها في تقرير الحاجات العامة وبالتالي النفقات العامة فتقرر :

- اعتماد بنود النفقات العامة في الموازنة .
- مساءلة السلطة التنفيذية عن تنفيذ الانفاق العام جملة وتفصيلا وتعمل الرقابة الادارية على ممارسة الدور نفسه .
- الرقابة التي تمارسها هيئات عامة او جماعية مستقلة للتاكد من استخدام اعتمادات الانفاق العام في الاغراض التي خصصت لها .

وعندئذ نخلص الى توحيد تعريف النفقة العامة وتحديد اركانها ، حيث انها مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية للدولة او أي شخص من اشخاص القانون العام لتحقيق النفع العام .

ثانيا : صور النفقات العامة(٦)

للنفقات العامة صور مختلفة ومتعددة ، نحددها بما يأتي :

١- الاجور والمرتبات التي تدفعها الدولة الى الموظفين والعمال والمتقاعدين العاملين في اجهزتها .

٢- قيم السلع والخدمات التي تبتاعها الدولة وتهدف من ذلك الى اشباع الحاجات العامة .

٣- الاعانات المختلفة التي تقدمها الدولة الى مختلف الفئات الاجتماعية او الى الدول والمنظمات الدولية .

٤- تسديد اقساط وفوائد الدين العام الذي تقترضه الدولة . (سنبحثها فيما بعد) .

١- الاجور والمرتبات

تعرف الاجور والمرتبات بأنها المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة للافراد العاملين في اجهزتها المختلفة فعلا ثمنا للخدمات التي يقدمها هؤلاء لها ، او الذين عملوا لديها فترة من الزمن ثم وصلوا سنا من العمر يجعل استمرارهم في العمل متعذرا ، فأحالتهم الدولة الى التقاعد .

- اسس تحديد الاجور والمرتبات

هناك انواع متعددة للاجور والمرتبات نحددها بالانواع الاتية :

١- مرتب رئيس الدولة

تقرر الدول على اختلاف شكل الحكم فيها مرتبا لرئيس الدولة مهما كانت طبيعة منصبه ، سواء كان ملكا او رئيس جمهورية . وحيث ان الملوك ينزعون الى البذخ والترف وحب المظاهر في حين ان رؤساء الجمهوريات يعزفون عن ذلك ، لذلك تتميز رواتب الملوك بانها اكبر من رواتب رؤساء الجمهوريات .

ومهما يكن من امر ، نستطيع ان نعزو مسلك الدول في هذا المجال الى الحالات التالية :

- تقوم بعض الدول باصدار قانون مع قانون الموازنة يحدد بموجبه راتب رئيس الدولة . ويتميز هذا الاسلوب باستجابته للظروف الاقتصادية ، وان من ابرز مآخذه انه يضع رئيس الدولة موضع الطعن في شخصه والحديث عنه . هذا بالاضافة الى انه ربما يستخدم البرلمان من هذه الطريقة اداة للضغط على رئيس الدولة .
- وتلجأ دول اخرى الى تحديد مرتب رئيس الدولة في الوقت الذي يتولى فيه المنصب، يؤخذ على هذا الاسلوب عدم مرونته بحيث لايستطيع مواكبة المستوى المعاشي الذي يليق برئيس الدولة .
- ويستخدم فريق ثالث من الدول اسلوب تحديد مرتب رئيس الدولة عندما يتولى المنصب ، دون ان يفوتها ان تصرح بالقانون على امكانية تعديله عندما ترى ان هناك ضرورة لتعديله .

٢- مرتبات اعضاء البرلمان

تخصص معظم الدول على اختلاف انظمتها السياسية مكافأة نقدية لكل عضو من اعضاء البرلمان ، ويكمن السبب الرئيسي لهذا التخصيص في رغبة هذه الدول بضمان ايراد مستقر ومن مورد عام لممثلي الشعب ولتحفيز اصحاب الكفاءات لاشغال مثل هذه الوظائف وتحمل مسؤولية تمثيل الشعب ، وبالتالي قيامهم بواجباتهم الوظيفية على الوجه الاكمل دون الخضوع الى قوى الضغط السياسية في البلاد بسبب وضعهم الاقتصادي .

غير ان الاسلوب الذي تستخدمه دولة معينة يختلف من دولة الى اخرى فقد ينص عليه في الدستور ، او ان تصدر قانونا عاديا . ويخشى ان يستغل البرلمان حقه في التشريع فيزيد من مكافآت اعضائه فيما حددها قانون عادي ، وتنتقد الطريقة الاولى لانها لاتستجيب لمتطلبات مستوى المعيشة ، ولا للتطورات الاقتصادية .

٣- مرتبات الموظفين

تمثل هذه الفئة الاجتماعية حجما كبيرا من العاملين في قطاعات الدولة وتقدم الدولة لها اجورا ومرتبات مقابل الخدمات التي تقدمها لها . وعلى الدولة ان تراعي اسساً معينة عند تحديد هذه الاجور يمكن ايضاحها بما يأتي :

أ - تقوم الدولة بتحديد مرتبات واجور هذه الفئة الاجتماعية في ضوء تكاليف المعيشة. ذلك لان الموظف الذي يحصل على اجور غير كافية لسد نفقات العيش المناسب قد يدفعه الامر الى البحث عن مصادر غير مشروعة كالرشوة من المراجعين او السرقة من الاموال العامة وعندئذ يصاب الجهاز الاداري بالفساد.

ب- مراعاة طبيعة العمل عند تحديد المرتب مع اخذ المؤهل العلمي والفني للموظف بنظر الاعتبار ذلك لان طبيعة الاعمال التي يقدمها الموظفون مختلفة ، اذ ان العمل الكتابي يختلف عن العمل الفني (الطبي مثلاً) .

جـ- اذا حددت الدولة المرتبات والاجور بصورة مناسبة فانها تضمن عدم منافسة المشروعات الخاصة في الحصول على خدمات الموظفين الذين تتوفر عندهم

خبرة واسعة في عمل معين . اذ قد تستخدم هذه المشروعات اسلوب اغراء الموظف الذي يعمل في الجهاز الاداري عن طريق المرتب . كما ان الضوابط والأسس التي تحدد الأجور في القطاع الخاص تختلف تماماً عن مثيلتها في الدولة .

د – عند تحديد المرتبات على الدولة ان تأخذ بعين الاعتبار مستوى هذه الاجور والمرتبات السائدة في البلدان المجاورة او المتقدمة اقتصاديا ، بخاصة وان بعض الدول تقدم امتيازات لحاملي الشهادات والاختصاصات النادرة في الدول النامية ، اذ لو اهملت الدولة هذا الجانب فانها ستدفع ابناءها من اصحاب الكفاءات الى الهجرة .

هـ– على الدولة ان تقوم باصدار قانون عام يتناول تنظيم مرتبات الموظفين ، موضحا شروط التعيين في الخدمة العامة وشروط الترقية في السلم الوظيفي بحيث يصبح هذا الامر معروفا وثابتا لدى الجميع .

٤– المرتبات التقاعدية

ويقصد بالاجر او المرتب التقاعدي المبلغ النقدي الذي تقدمه الدولة بصورة دورية «شهريا» الى الافراد الذين سبق ان عملوا في اجهزتها المختلفة ثم بلغوا من السن ما يجعل استمرارهم في الخدمة العامة امراً متعذرا فأحالتهم الدولة الى المعاش .

ولايتشابه المرتب التقاعدي مع التأمين لان الاخير يتم دفعه وفقا للاقساط المتفق عليها في العقد المبرم بين المؤمن والمؤمن لصالحه في حين ان المرتب التقاعدي تدفعه الدولة بصرف النظر عن ذلك ، كما ان علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تعاقدية غير مكتوبة غالباً واحيانا مكتوبة . كذلك يختلف المرتب التقاعدي عن المكافأة لان من ابرز خصائص الاخيرة انها تدفع لمرة واحدة او عدة مرات ، في حين ان المرتب التقاعدي يتصف بالدورية والانتظام .

٢- اثمان مشتريات الدولة

وتمثل قيم الادوات والمعدات والآلات والخدمات التي تقوم الدولة بابتياعها وتخصيصها لاشباع الحاجات العامة .

وتثور عند معالجة هذه الحالة المسائل الاتية :

أ - من حيث السلطة التي تقوم بالاشراف على عملية الشراء . فقد تكون هذه السلطة مركزية واحدة ، او سلطات لامركزية متعددة ولاشك ان مسالة الحصول على الادوات والمعدات كالاثاث وغيرها وتحديد نوعيتها لايتطلب خبرة واسعة او دراية كبيرة ، كما ان امر الحصول عليها يعد من الامور ذات الطبيعة المستعجلة لذلك يودع امر توفيرها الى الجهات المختصة .

غير ان الامر يختلف فيما اذا تعلق بالمباني وعقود الاشغال العامة ، فان امر الحصول عليها وتنظيمها والاشراف عليها يجب ان يودع الى السلطة المركزية لانها تحتاج الى خبرة ، والسلطة المركزية اقدر من غيرها على توفير الخبرة .

ب- من حيث الكيفية التي يتم الحصول بها على هذه المستلزمات . فقد تقوم بذلك الهيئات العامة عن طريق شراء هذه الاحتياجات من السوق مباشرة ، او ان تودع مسألة توفيرها الى مقاولين وموردين مختصين ومن ابرز عيوب اسلوب الشراء المباشر من السوق انه لايحفز الموظف الى الاجادة في القيام بالعمل والاشراف عليه . لذلك تلجأ الدولة الى المقاولين لان لديهم خبرة كافية بأوضاع السوق واسعار السلع . غير ان الدولة الاشتراكية تتولى هذا الامر بنفسها او بواسطة اجهزتها ، لذلك لاتثور مسألة الاستعانة بالمقاولين والموردين .

جـ- من حيث الاسلوب الذي يتم به الحصول على المقاولين وهل هو طريق المناقصة ام الممارسة .

والمناقصة دعوة سرية مفتوحة بشروط معلنة ، ويقدم الراغبون للاشتراك بها عروضهم وعطاءاتهم للتعاقد على الاشغال العامة ، او توريد مهمات وادوات ومواد ولوازم الى الدولة . اما الممارسة فهي ان تعقد الدولة اتفاقا مع مقاول معين دون ان

تعلن مسبقا عن طبيعة العمل الذي تريد القيام به في شكل مناقصة . وتلجأ الادارات المختصة الى هذا الاسلوب عندما تتوسم في أحد المقاولين كفاءة واخلاصاً معينين للقيام بعمل معين .

٣- الاعانات

تعد الاعانات تياراً من الاتفاق تقرر الدولة دفعه الى فئات اجتماعية او للهيئات العامة والخاصة دون ان يقابله تيار من السلع والخدمات تحصل عليه الدولة .

والواقع ان التطور الذي لحق علم المالية العامة الحديث قد فرض هذا النوع من الانفاق على اعتبار انه أداة توازن اقتصادي واجتماعي .

وتختلف الاعانات فيما اذا كانت دولية أم داخلية وسنبحثها تباعا :

أ- الاعانات الدولية

وتتمثل في المبالغ النقدية التي تدفعها دولة معينة الى اخرى ، أي ان الدولة الاولى تقوم بدفع هذه الاعانات ، اذا وجد لديها فائض ، الى دولة اخرى بسبب مشاركة الاخيرة لها في الاتجاه السياسي ، ومن امثلتها الاعانات التي تقدمها الولايات المتحدة الامريكية الى دول اوربا الغربية او الى الكيان الصهيوني والاعانات التي كان يدفعها (الاتحاد السوفيتي) الى دول اوربا الشرقية .

وقد يرافق السبب السياسي سبب قومي كالاعانات التي يقدمها القطر العراقي الى اقطار الوطن العربي الاخرى للمشاركة في دعم الصمود العربي بوجه التوسع الصهيوني .

ب- الاعانات الداخلية

وهي المبالغ النقدية التي تدرجها الدولة في موازنتها العامة وتوجه لاغراض ادارية ، اقتصادية ، اجتماعية ، سياسية .

١- الاعانات الادارية : وهي المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة الى الهيئات العامة ، او الهيئات المحلية التي تتمتع بشخصية معنوية لمساعدتها على القيام بواجباتها. وتقرر الدولة هذه الاعانات على اساس انها تتحمل جزءا من نفقات هذه الهيئات، وقد يتم تخصيص هذه المبالغ لتغطية العجز المالي في موازناتها ، او لتلافي الكوارث الطبيعية او حالات الطوارئ . وتستخدم الدولة هذه الاعانات سلاحاً لمراقبة اعمال تلك الهيئات وملاحظة كفاءة سيرها باتجاه سياسة الدولة العامة .

٢- الاعانات الاقتصادية : وهي المبالغ التي تدفعها الدولة الى بعض المشروعات الاقتصادية لدعم موقفها لتستطيع الوقوف بوجه المنافسة الاجنبية ، وهدفها تشجيع وحماية الانتاج الوطني ومحاربة ارتفاع الاسعار ، كاعانات التصدير التي يدفعها العراق الى المؤسسة العامة للتصدير . كما تأخذ صورة مدفوعات نقدية للمشروعات والمنتجين ، وهدف هذه الاعانات هو توفير السلع والخدمات المواطنين باقل كلفة ممكنة كدعم الاسعار في العراق .

٣- الاعانات الاجتماعية : وهي مبالغ تدفعها الدولة الى الهيئات او الافراد لغرض تحقيق اهداف اجتماعية . فهناك اعانات تخصصها الدولة للافراد العاطلين عن العمل أي انها اعانات ضد البطالة ، واساس هذا المفهوم هو أن الدولة لاتتخلى عن المواطنين عندما يتعطلون عن العمل ، لان رعاية هؤلاء من صميم واجبها الاجتماعي ومثالها في العراق الاعانات الاجتماعية لدور رعاية العجزة والاحداث.

٤- الاعانات السياسية : وهي المبالغ التي تقدمها الدولة الى المنظمات والمؤسسات التي تربطها بالدولة رابطة سياسية على مستوى الفكر والعمل .

ثالثا : التقسيم الاقتصادي(٧) للنفقات العامة

لقد وضع المختصون في علم المالية العامة تقسيمات متعددة للنفقات العامة ارتكز كل منها على وجهة نظر معينة في ابراز تقسيم معين دون آخر ، وبالرغم من تداخل هذه التقسيمات بعضها مع البعض الاخر ، الا انها تمثل اهمية كبيرة في تحديد

طبيعة الانفاق العام وآثاره واهدافه ، الامر الذي يساعد في ادارة الاموال العامة من حيث معرفة مقدار كلفة كل نشاط من انشطة الدولة على حدة ، ومن تتبع هذه النفقات بين فترة واخرى ، واخيرا تسهل مهمة اجهزة الرقابة كالسلطة التشريعية والرأي العام من ممارسة دورها بشكل فعال . ولما كانت المعايير الاقتصادية التي تنبني عليها تقسيمات النفقات العامة كثيرة ، لذلك سنقتصر على التقسيمات التي تستند الى اهم المعايير المتداولة دون الخوض في مزايا وعيوب كل منها .

- تقسيم النفقات العامة من حيث اثرها الاقتصادي على الدخل القومي

هذا هو التقسيم التقليدي ، واول من قال به هو بيجو حيث قسم النفقات العامة الى نفقات حقيقية واخرى تحويلية .

أ - النفقات الحقيقية : يقصد بها تلك النفقات التي تنفذها الدولة مقابل الحصول على السلع والخدمات او رؤوس اموال انتاجية ، ومن امثلتها التقليدية : المرتبات واثمان التوريدات والمهمات اللازمة لتسيير المرافق ، وكذلك النفقات الاستثمارية. وهنا تؤدي النفقات العامة الى حصول الدولة على مقابل لهذه النفقات سواء كان ذلك عملا او خدمة او سلعة ، وبهذا تكون قد خلقت بنداً جديداً في الدخل القومي متمثلا في زيادته (٨) . وفي النفقات الحقيقية يمكن التفريق بين النفقات الاستثمارية والنفقات الجارية . حيث تتمثل الاولى في الطلب على السلع الانتاجية في صورة زيادة في وسائل الانتاج الثابتة (غالباً) سواء أكان في شكل بناء اساس للقيام بالخدمات (بالنسبة لمشروعات الخدمات) أو في صورة وضع اساس للقيام بالانتاج (بالنسبة لمشروعات الانتاج السلعي ، ومثاله تأسيس سكك الحديد وتشييد السدود . ...) . اما النفقات الجارية فيقصد بها ضمان سير ادارة معينة او اداء خدمة او تشغيل وحدة انتاجية.

ب- النفقات التحويلية : هي تلك النفقات التي لايترتب عليها حصول الدولة على سلع وخدمات ورؤوس اموال ، وانما تقوم الدولة بتحويل جزء من الدخل القومي من

الفئات الاجتماعية التي تملك دخولا كبيرة الى أخرى محدودة الدخل . حيث تكتفي هذه النفقات بتحويل القوة الشرائية بين الشرائح الاجتماعية ، مع الاحتفاظ بمجموع الدخل ثابتا ، اذ تجري الدولة هذه التحويلات دون مقابل(٩)، كما ان المدفوعات التي تنفذها الدولة لاتتضمن اي استهلاك عاجل للموارد الحقيقية ، وانما هو مجرد تحويل للقوة الشرائية ومثالها الاعانات والمنح الاقتصادية والاجتماعية التي تقدمها الدولة للافراد والمشروعات . وتهدف الدولة منها الى اعادة توزيع الدخل ، ولو بصورة جزئية . وتفضل ان يتحمل الافراد اعباء هذه النفقات من خلال الضرائب التي تجبيها وفقا للسياسة الضريبية التي تعتمدها بدلا من تحمل الافراد لهذا العبء وبخاصة الفقراء منهم . ولاتمثل النفقات التحويلية الا اجراء لتحويل الدخول من طبقة اجتماعية الى اخرى ، واعادة لتوزيع الدخل القومي دون ان تضيف اليه شيئا . مما دفع بعض الفقهاء لتسميتها بالنفقات التوزيعية ، أي تلك التي تحدث اثراً توزيعيا دون ان تزيد من حجم الدخل الحقيقي (١٠) .

كما يمكن ان توجه النفقات التحويلية الى هيئات او مؤسسات عامة واحيانا الى هيئات أو مؤسسات خاصة (الاعانات ، المنح .. بشكل عام) ويعتمد في الموازنة العامة في العراق تبويباً للتقسيم الاقتصادي يعتمد توزيع النفقات الى فصول رئيسة الاساس فيها فيما اذا كانت هناك سلعة مقدمة للحكومة مقابل النفقة أم خدمة وتفاصيل توزيع هذه السلع والخدمات ، اضافة للنفقات التحويلية .

رابعا- تقسيم النفقات العامة الذي يستند على معايير غير اقتصادية ويتمثل ذلك بالتقسيم الاداري والوظيفي.

يعتمد هذا التقسيم على فكرة بسيطة مؤداها تجميع الخدمات ذات الطبيعة المتجانسة من حيث الوظائف الاساسية التي تؤديها الدولة . ويمكن التمييز وفقا لهذا التقسيم بين انواع مختلفة من هذه النفقات ، وفقا لما يأتي (١١) :

- الوظيفة الاقتصادية للدولة : ويقصد بها عملية تنفيذ خدمات عامة لتحقيق هدف اقتصادي (منها : القيام بالاستثمارات وتقديم الاعانات للمشروعات ، وتقديم الكهرباء والنقل لتعزيز الاقتصاد القومي) .
- الوظيفة الاجتماعية : وتهدف اساسا الى النهوض بعبء الخدمات الاجتماعية بالمعنى الضيق (كالمنح والاعانات الاجتماعية المختلفة لذوي الدخل المحدود) .
- الوظيفة الادارية : وتتعلق بتسيير المرافق العامة ، بما فيها الامن الداخلي واستمرار العلاقات مع الخارج وتنميتها ، والوظيفة الثقافية المرتبطة بتطوير التعليم والثقافة العامة والبحث العلمي .اي ان يعاد توزيع النفقات على اساس الوظائف الرئيسة للدولة وهو تقسيم يستخدم عادة لأغراض دفاع الحكومات عن سياساتها الاقتصادية ازاء البرلمانات او مجالس الشعب ولايعتمد لأغراض تنفيذ النفقات العامة ... الا في الفترات اللاحقة عند الاخذ ببعض تجارب موازنات البرامج والاداء او الموازنات الصيرفية .. الخ .

الفصل الثاني
مقومات النفقات العامة وحجمها

تفرض دراسة النفقات العامة بيان اهميتها ، حيث يعبر الحجم عن الأثر الذي تتركه هذه النفقات على الأقتصاد ، وفي نفس الوقت الحدود التي يتاح للسلطة العامة بلوغها في التدخل بالحياة الا قتصادية والأجتماعية ، كما انها تمثل الوسيلة التي يمكن التعرف من خلالها على الكميات المالية اللازمة لممارسة النشاط المالي للاقتصاد العام ، وبالتالي على الضوابط التي تحكم سلوك الدولة بمختلف هيئاتها ومشروعاتها العامة ، وهي بصدد تنفيذ نفقاتها العامة ، فضلا عن حدود الانفاق كماً وكيفاً والاسباب التي تفسر زيادتها . ولبلوغ ذلك فأن هناك مقومات لابد من توفرها عند ممارسة الانفاق العامة . سيما وان السلطات العامة تقوم بالتصرف بالمال العام باعتبارها نائبة عن المجتمع وصاحب هذه الملكية والحق .

اولاً: مقومات الانفاق العام(١٢)

تفترض سلامة مالية الدولة التزام الوحدات التي تتكون منها المالية العامة باحترام بعض المبادئ والضوابط عند قيام اداراتها بتنفيذ الانفاق العام ، من اجل ان تحقق عمليات الانفاق شرعيتها الدستورية او العرفية والاثار المتوخاة من اشباع الحاجات العامة ، ويمكن اجمال هذه الضوابط في ضرورة ان تستهدف النفقات العامة تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع ، وان يتم هذا من خلال الاقتصاد في النفقات العامة والعمل على زيادتها . ويتم التأكد من توفر هذين المبدأين من خلال امكانية اخضاع هذه النفقات لأساليب الرقابة المختلفة ومما يضمن اخضاع نشاط الدولة المالي الى جميع الاجراءات التي اقرتها السلطة التشريعية .

١- تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع

ان شرط تحقيق المنفعة القصوى من النفقة العامة اساسي ، حيث لايمكن تبرير هذه النفقة الا بمقدار المنافع التي يحققها المجتمع من النفقة في مجال معين ، كما ان تدخل الدولة في نطاق عمليات الانفاق لايجد مبررا له الا بذلك. ان الاخذ بهذا المبدأ ليس جديداً على الفكر الاقتصادي ، حيث كان مجال اتفاق بين الكتاب التقليديين والمحدثين على حد سواء على الرغم من اختلاف وجهات النظر الى الانفاق العام في مفهوم كل من الفريقين (١٣) ، حيث تطور مفهومه مع تطور النظرة الى النفقات العامة وتطور التحليل الاقتصادي من الفكر التقليدي الى الفكر الحديث . ولهذا فان تحقيق اكبر قدر من المنفعة لايعني الا توجه النفقة العامة الى تحقيق المنفعة الخاصة لبعض الافراد او بعض فئات المجتمع دون غيرها نظرا لما يتمتع به هؤلاء الافراد او هذه الفئات من نفوذ سياسي او اجتماعي ، حيث لايخفى مايمكن ان تحدثه النفقة العامة من آثار ضارة في هذا المجال (١٤) .

كما يعني ايضا ان ينظر الى المرافق والمشروعات العامة التي تدخل في نطاق المالية العامة نظرة اجمالية شاملة عند تقدير احتياجات كل مرفق او مشروع ، وكل وجه من اوجه الانفاق في ضوء حاجات المرافق والمشروعات واوجه الانفاق الاخرى .

٢- تنظيم انتاجية النفقة العامة (الاقتصاد)

ان الاقتصاد في الانفاق العام شرط اساسي اذ ان المنفعة الجماعية القصوى التي تحققها النفقة العامة لايمكن تصورها الا اذا كانت قد تحققت من خلال استخدام اقل نفقة ممكنة ، لذلك يتعين على الهيئات والمشروعات العامة مراعاة قاعدة الاقتصاد عند قيامها بتنفيذ عمليات الانفاق العام . غير ان معنى الاقتصاد في الانفاق لاينصرف الى الحد من الانفاق او تقليصه اذا كان هناك مايستوجب القيام به . وانما يقصد به حسن التدبير وتجنب الاسراف والتبذير ومحاولة تحقيق اكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة . اذ ان الاسراف والتبذير (التسيب المالي) ،من شأنه أن يؤدي الى ضياع اموال الدولة او هدرها في مجالات غير مجدية ، وكان من الممكن ان

توجه في مجالات اخرى اكثر فائدة وجدوى بل ويمكن تركها بيد الافراد والمشروعات الخاصة لاستغلالها في وجوه مفيدة . ولاشك ان مثل هذا الامر يضعف الثقة بالادارة المالية للدولة ، ويتيح المجال للمكلفين بدفع الضرائب ان يجدوا فيه مبررا للتهرب من الضريبة . كما ان مظاهر «التسيب المالي» في صورة الاسراف والتبذير متعددة ، وبخاصة في الدول النامية ، ولذلك فان ضبط النفقات العامة في جميع قطاعات الاقتصاد القومي على اساس مراعاة الحاجات الحقيقية في غاية الاهمية ، بحيث لاتتحمل الدولة نفقات عامة الا اذا كانت ضرورية ، وتتحدد بالقدر اللازم الذي يحقق المنفعة الجماعية .

ولايتوقف تحقيق الاقتصاد في الانفاق العام عند التوفير في حجمه فقط وانما ينبغي العمل على زيادة انتاجيته . ولذلك فان تحديد مفهوم الانتاجية امر يفرض ضرورته من الناحية الاقتصادية لنتعرف على امكانية تطبيقه على النفقات العامة .

فمن الناحية الاقتصادية من السهل تحديد تعريف لانتاجية النفقة العامة ، الا انه وبوجه عام يمكن تعريفها ، بانها مقدار الوفر في عناصر الانتاج المستخدمة في دورة انتاجية معينة ، اذ تزداد الانتاجية كلما نقص حجم وكلفة عناصر الانتاج المستخدمة لتحقيق نفس الهدف المعين ، كما انها يمكن ان تتمثل في انتاج الوحدة من هذه العناصر ، وبالتالي يمكن النظر اليها من ناحيتين : انتاجية عنصر معين في ظل فرضية ثبات العناصر الاخرى ، والانتاجية الكلية لعناصر الانتاج المساهمة مجتمعة(١٥) . ونعني بالاولى انتاج الوحدة من هذه العناصر ، أي نسبة الانتاج الكلي له ، وعندئذ يمكن القول ان الحديث عن انتاجية رأس المال او العمل او المواد الاولية اذا نسبناها للانتاج . وقد تكون هذه النسبة مباشرة عند نسبة الانتاج الكلي الى عناصر الانتاج وتستخدم في حالة قياس العلاقة معكوسة انتاجية العناصر الثابتة كالارض الزراعية (انتاج الفدان ...) ، او رأس المال الثابت (كانتاج الالة الواحدة معه الالات المستخدمة في الانتاج) . وغير مباشرة عندما نستخرج مقدار ماتستهلكه الوحدة المنتجة من عنصر الانتاج .

٣- تأمين تحقيق المنفعة وسلامة التصرف بالنفقة العامة

يمكن التأكد من تحقق المنفعة والاقتصاد في النفقة العامة من خلال تقنين النشاط المالي للدولة ، حيث يتمثل ذلك في درجة احترام المنفذين لقواعد الاجراءات القانونية التي تتطلبها النصوص التشريعية عند تنفيذ النفقة العامة من خلال اساليب الرقابة بشتى صورها .

وفيما يتعلق بتقنين القواعد الاجرائية للنفقات العامة ، فان القوانين التي تنظم النشاط المالي للدولة تحدد اسلوب صرف النفقة العامة واجراءاتها ، حيث تعين السلطة المخولة بالاذن ، وتوضيح مراحل عملية الصرف واجراءاتها اللازمة ، بحيث تضمن ان النفقة العامة قد تم صرفها في موقعها وبالتالي ينشأ عنها النفع العام الذي استهدفته ، اي ان المقصود بتقنين النشاط الانفاقي للدولة ، هو ان يتم تنفيذ النفقات العامة وفقا للاجراءات التي حددتها الموازنة والقوانين المالية الاخرى .

وتأخذ الرقابة ثلاثة اشكال ، هي :

أ - الرقابة الادارية : تتولاها - عادة - وزارة المالية من خلال موظفيها العاملين في المؤسسات الاخرى ، وتنحصر مهمة هؤلاء بعدم السماح بصرف اي مبلغ الا اذا كان واردا في قانون الموازنة وفي حدود الاعتماد المقرر له . وهذه رقابة سابقة على الانفاق .

ب - رقابة محاسبية مستقلة : تتولى مهمة التأكد من ان جميع عمليات الانفاق قد تمت بصورة قانونية وفي حدود النصوص الواردة في قانون الموازنة والقوانين المالية الاخرى . وتأخذ شكل رقابة سابقة للصرف او لاحقة له (المراقب المحاسب العام في بريطانيا - رقابة سابقة - ، محكمة المحاسبة في فرنسا - رقابة لاحقة -) .

ثانيا- حدود النفقات العامة

يتحدد حجم النفقات العامة في الدولة تبعا لمدى قدرتها المالية في الحصول على الايرادات التي تؤمن تغطية هذه النفقات . فاذا كانت الدولة تتمتع بتدبير موارد

ماليتها العامة بمقدرة اوسع من تلك التي يملكها الافراد فلا ينبغي ان ينصرف فهمنا الى ان باستطاعتها (الدولة) ان تبالغ في ذلك اعتمادا على سلطتها القسرية في الحصول على الايرادات . اذ ان هناك عوامل اخرى تحد من قدرة الدولة من ناحية الطاقة المالية القومية . وتكمن هذه الحدود فيما يعرف بالمقدرة المالية للدخل القومي التي تتمثل في مقدرة تحمله للعبء المالي الذي يتطلبه نشاط الدولة . ويجري قياس هذه المقدرة بمدى تحمل الدخل القومي لان يقتطع (او يسحب) منه الجزء الذي يمثل ايرادات عامة ، وهذا مايؤكد في النهاية وجود اهم حدود للانفاق العام .

ومن المعروف ان الايرادات العامة تحصل في جزئها الاكبر – في الظروف العادية - من الضرائب والقروض العامة ، لذلك فان المقدرة المالية للدخل القومي تتحلل في النهاية الى ضرورة تركيز البحث في زاويتين : اولهما : مقدرة الدخل القومي على تحمل العبء الضريبي ، او مايسمى بـ «المقدرة التكليفية» ، وثانيهما : مقدرته على اقراض الدولة ممثلة بمرافقها ومشروعاتها العامة ، او مايطلق عليه «المقدرة الاقراضية» ، وعندئذ ينبغي ان نتعرف على هاتين المقدرتين للوقوف على الطاقة المالية القومية . ولذلك سنأخذ مستوى التحليل الكلي والجزئي (*) .

أ- المقدرة التكليفية

١- المقدرة التكليفية القومية

يقصد بالمقدرة القومية على المستوى الكلي قدرة الوحدات الاقتصادية ، للاقتصاد القومي ككل على المساهمة الضريبية ، أي بلوغ اقصى حصيلة ضريبية يمكن استقطاعها من الدخل القومي ، ويطلق عليها «العبء الضريبي الامثل» . الذي يعرف بانه : «اقصى قدر من الاموال يمكن تحصيله بواسطة الضرائب في حدود الدخل القومي وتركيبه ، وذلك في ظل النظام السياسي والاجتماعي السائد ، ودون احداث اية ضغوط اقتصادية او اجتماعية او سياسية لايمكن تحملها» (١٦) .

(*) هناك عوامل اخرى محددة للانفاق العام (انظر طاهر الجنابي) دراسات في المالية العامة ، بغداد ١٩٩٠ ، ص ٨٥ – ٨٩ .

وقد عدد المختصون في المالية العامة المعايير المتعلقة بتحديد العبء . فقال فريق مفهم بان العبء الضريبي الامثل هو الذي يحقق الحصول على اكبر قيمة ممكنة للاموال المنتجة ، أي اذا استخدمت الدولة ما اقتطعته من دخل الوحدات الاقتصادية تحت اسم ضريبة في انتاج سلع او خدمات يقل عما كانت الوحدات تؤديه من انتاج لو بقي هذا الجزء المقتطع لديها . فانها تنقص من قيمتها ، وبالاخير تبتعد عن العبء الامثل للضريبة . واتخذ فريق آخر تغير الدخل مؤشرا للعبء الضريبي الامثل، على اساس ان العبء الضريبي الامثل هو الذي يتيح للدخل القومي ان يبلغ اعلى مستوياته . ويؤخذ على هذين المعيارين تداخلهما وتشابكهما ، كما انهما يدخلان مع واقعة التحصيل الضريبي اعتبارات اخرى ، لعل ابرزها اسلوب استخدام الدولة لحصيلة الضرائب وآلية الجهاز الاقتصادي كله . ولذلك فانهما يبتعدان عن التحديد الدقيق للعبء الضريبي الامثل ، وربما يكون المعيار الافضل هو الذي يتخذ حصيلة الضرائب مقياسا للعبء الضريبي الامثل . ويتلخص هذا المعيار في زيادة العبء الضريبي القائم بزيادة اسعار الضرائب النافذة او فرض ضرائب جديدة ، حيث يترتب على هذه الزيادة ارتفاع الحصيلة الكلية بنسبة اكبر او تماثل النسبة التي زادت بها الضرائب ، ويدل ذلك على ان الزيادة في وعاء الضريبة مستمرة ، او ثابتة على الاقل . اما اذا كانت زيادة العبء الضريبي قد تسببت في زيادة حصيلة الضرائب بنسبة اقل ، او بنقص فيها ، فهذا يعني ان وعاء الضريبة قد اخذ بالتناقص . وعندئذ فان النتيجة هي ابتعادنا عن العبء الضريبي الامثل . ولذلك فان هذا المعيار يقول ان العبء الضريبي الامثل ، هو الذي يحقق اكبر حصيلة ضريبية ممكنة .

٢- المقدرة التكليفية الجزئية

ويقصد بها المقدرة التكليفية للوحدات الاقتصادية ، أي مقدرة الاشخاص الطبيعية والمعنوية على المساهمة من خلال دخولهم في تحمل الاعباء العامة . وتتقابل هذه المقدرة مع الدخل الصافي الذي يمثل جزء الدخل المستقطع من الوحدات

الاقتصادية بعد خصم نفقات الحصول عليه ، ونفقات صيانته وادامته وتجدده بصورة دورية ، من الدخل الاجمالي .

وتتوقف هذه المقدرة على عاملين ، هما :

أ - طبيعة الدخل : تزداد المقدرة التكليفية للوحدات الاقتصادية كلما اتجهت دخولها نحو الارتفاع والاستقرار . حيث من المعلوم ان الدخول الناشئة عن تملك وسائل الانتاج تتميز باستقرار اكبر من تلك المتولدة عن العمل بالنظر لتعرض الاخيرة لأخطار البطالة والحالة الصحية للعاملين وللعديد من المؤثرات البيولوجية والنفسية ، وهذا هو سبب اختلاف المعاملة الضريبية في التشريعات المالية لهذين المصدرين من الدخل .

ب- ويتمثل الثاني في كيفية استخدام الدخل ، حيث تتحدد المقدرة التكليفية للوحدات الاقتصادية بنمط استخدام هذه الوحدات لدخولها ، وذلك لتأمين الا يكون الجزء المستقطع من الدخل من خلال الضرائب كبيراً بحيث لايتيح الفرصة للافراد مايؤمن لهم حدا معينا من الاستهلاك ، ويوفر لهم الاحتفاظ بجزء آخر للانفاق على غير الحاجات الاساسية ، وتزداد اهمية هذا الانفاق بتقدم الحضارة في المجتمع ، ويتجاوز مرحلة التخلف الاقتصادي والاجتماعي (١٧) ، وبخاصة في ظل الاقتصادات التي يتميز بها المشروع الخاص بأهمية اكبر من المشروع العام . ولاشك ان ترك هذا الجزء من الدخل بين الافراد يزيد عن حاجاتهم اجتماعيا وحضاريا يكون حافزا على الانتاج في المجتمع الذي ينبني النشاط الاقتصادي فيه على الدوافع الفردية .

ب- المقدرة الاقراضية

ويقصد بالمقدرة الاقراضية مقدرة الدخل القومي على تلبية حاجات الاقراض العام ، أي الاستجابة لمتطلبات الدولة الائتمانية وتتوقف على عاملين ، هما :

١- حجم الادخار القومي

يتوقف الادخار وفقا لتحليل كينز على عملية توزيع الدخل بينه وبين الاستهلاك ، ويتحكم في هذا التوزيع الميل الى الاستهلاك الى حد كبير ، وعندئذ تتوقف المقدرة الاقتراضية – بوجه عام – على مستوى الاستهلاك ونوعه . حيث يتحدد الاخير بعوامل اقتصادية واجتماعية ، بل ونفسية كثيرة غير مستقلة عن مستوى الدخل ، وتزداد نسبة الجزء المستهلك كلما تدنى مستوى الدخل ، ويكاد الادخار ان يكون مساويا للصفر عند مستوى الدخول الواطئة (١٨) . ولهذا تنخفض – ان لم تنعدم – القدرة على الاقراض في الدول النامية ذات الدخول المنخفضة الى درجة كبيرة ، والعكس صحيح في الدول المتقدمة . وبناء عليه فان مستوى الدخول والميل للاستهلاك يحدد من مقدرة الدخل القومي على الاقراض في دولة معينة . كما انه وكلما زادت نسبة الدخول المرتفعة ، زادت مقدرة الدخل القومي على الاقراض ايضاً .

٢- توزيع الجزء المدخر بين الاقراض العام والخاص

اذا تحددت كمية الاموال المدخرة الموضوعة تحت تصرف المجتمع ، فان مقدرة الدولة على تغطية قيمة مايلزمها من قروض عامة تتوقف على التنافس بين الائتمان الخاص والعام من خلال الدوافع الى الاستثمار الخاص الذي يتحدد بدوره بوجود فرص استثمارية مربحة . حيث ان هذه الفرص من شأنها ان تساهم في تقوية الدافع الى الاستثمار الخاص ، ويحدث توزيع المدخرات لمصلحة الائتمان الخاص . اما اذا كانت فرص الربح ضعيفة او منعدمة فعندئذ تتجه المدخرات الى الاقراض العام ، وهذا مايدعم المقدرة الاقراضية للدولة . وبناء عليه فان مقدرة الدخل القومي للاقتراض العام تتوقف على قوة الدوافع للاستثمار ، وبالتالي فان حجماً معيناً من الادخار تختلف القدرة على الاقتراض بالنسبة له تبعا لما يتطلبه الاقتصاد الخاص من حاجة الى مزيد من النشاط من عدمه .

ثالثاً: ظاهرة زيادة النفقات العامة

كان من النتائج التي ادى اليها تطور دور الدولة (من الدولة الحارسة ، المتدخلة فالمنتجة) ، وتوسع وجوه نشاطها المختلفة الى زيادة مطردة في حجم وتنوع النفقات العامة ، الى درجة ان غدّت هذه الزيادة بمثابة ظاهرة عامة طويلة الاجل انتشرت في مختلف الدول على اختلاف مستويات تقدمها الاقتصادي وطبيعة الانظمة الاقتصادية والسياسية السائدة فيها .

ولم تقتصر هذه الظاهرة على زيادة مطلقة في حجم النفقات العامة على اساس الاسعار الجارية او الثابتة ، وانما على زيادة مستمرة في نسبة هذه النفقات العامة من الدخل القومي .

ولم تستطع نظرية الرفاهية ان تقدم وسائل تحليلية سليمة يمكن الركون اليها لتفسير الاسس والظروف المتباينة التي يستند اليها الانفاق العام بشكل يجعلها تتميز عن الظروف التي يعتمد عليها الانفاق الخاص ، هذا بالاضافة الى ان طبيعة النشاط الذي تقوم به الدولة يتصف بالقسر والاكراه ، وهو لاشك يتميز عن الطبيعة التعاقدية التي يسير بظلها النشاط الخاص وبناء على هذه النتيجة فان نظرية القيمة وتحليل المنفعة هي الاخرى لا يمكنها ان تقدم لنا دليلا يكشف لنا هذه الاسس التي يعتمدها تطور الانفاق العام من وجهة النظر التاريخية . وينطبق نفس الامر على نظريات النمو الاقتصادي ، اذ انها وقفت عاجزة عن تقديم الدليل الذي يمكن ان يعتمده تطور الانفاق العام التاريخي ومدى العلاقة القائمة بينه وبين عناصر ونمو الاقتصاد القومي ، حيث انها اما ان تستبعد من حساباتها الانفاق العام ، واما ان تدخله ضمن الانفاق الاستهلاكي الخاص على اعتبار انه جزء لايتجزأ منه ، او انه مجرد متغير خارجي لايستطيع التفسير الاقتصادي للظواهر المالية ادراكه (١٩) .

أراد فاكنر ان يكتشف العلاقة القائمة بين نمو الدخل القومي والزيادة التي تحصل في النفقات العامة لذلك فقد بحث التطور الاقتصادي والمالي للدول المختلفة . وكانت النتائج التي توصل اليها الى ان الزيادة والتعدد والتنوع الذي يتناول نشاط

الدولة تسير بمعدلات تفوق معدل الزيادة في عدد السكان ، ولم يرَ ان هذا الامر يتم بمجرد زيادة مطلقة في مقدار النفقات العامة وانما يتعدى ذلك الى زيادة متنامية في النسبة التي تمثلها من الدخل القومي ، ويعزى ذلك الى الارتفاع في مستوى المعيشة والى تعدد وتنوع الحاجات العامة نتيجة للتحول الصناعي الذي يضع على الدولة مسؤولية اشباع هذه الحاجات .

ان النقاش القائم حول ظاهرة الزيادة في النفقات العامة قد دفع بعض فقهاء المالية العامة الى التباين في وجهات النظر بشأن الاسباب المؤدية الى هذه الظاهرة . غير انه يمكن اجمالها بالزيادة في موارد الدولة وزيادة الخدمات العامة ، والاثار الناشئة من الاضطرابات الاجتماعية والسياسية كالحروب وغيرها .

ومهما يكن من امر ، فأنه يمكن تقسيم الاسباب المؤدية الى زيادة النفقات العامة الى اسباب حقيقية واخرى ظاهرية .

أ- الزيادة الحقيقية للنفقات العامة

يقصد بالزيادة الحقيقية في حجم النفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية الناشئة عن هذه النفقات لشخص معين بذاته خلال فترتين زمنيتين مختلفتين بنسبة اقل منها او بدون عبء جديد ، ويمكن لهذه الزيادة ان تشير الى حجم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية من خلال زيادة متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة . وتعزى اهمية الوزن النسبي لكل منها بحسب الظروف والاوضاع ومستوى التطور في كل دولة . الا انه يمكن ان تتحلل الى اسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية وادارية ومالية وحربية (٢٠) :

١- الاسباب الاقتصادية : تعد الاسباب الاقتصادية من اهم الاسباب التي تفسر ظاهرة الزيادة المستمرة في النفقات العامة ، زيادة الدخل القومي والتوسع في المشروعات العامة ومعالجة التقلبات الاقتصادية . حيث تمكن زيادة الدخل القومي من زيادة ما تقتطعه منه الدولة في شكل اعباء عامة ، حتى وإن لم تزد

من حجم الضرائب او نوعها او اسعارها ،وتشجع هذه الموارد المتاحة الدولة على زيادة انفاقها في جميع المجالات . كما ان التوسع في اقامة المشروعات الاقتصادية يؤدي هو الاخر الى زيادة النفقات العامة . وتهدف الدولة من تأسيس المشروعات : اما الى الحصول على موارد للخزانة العامة ، واما التمويل بعملية التنمية الاقتصادية وتطويق الاحتكار ، وتوجيه النشاط الاقتصادي - بوجه عام- وجهة معينة بحسب المذهب الذي تؤمن به الدولة . كما ان الانكماش بكل آثاره الضارة كان يفرض على الدولة زيادة انفاقها بقصد زيادة مستوى الطلب الكلي الفعال الى الحد الذي يحقق الاستخدام الكامل في حدود الطاقة الانتاجية للاقتصاد القومي او الاقتراب منه .

٢- الاسباب الاجتماعية : من ابرز النتائج التي افرزتها هجرة السكان من الريف والتركز في المدن والمراكز الصناعية هي توسع نطاق المدن ، وبالتالي الى زيادة النفقات العامة المخصصة للتعليم والصحة ، والنقل والمواصلات والماء والكهرباء..الخ . بسبب ان حاجات سكان المدن اكبر من حاجات سكان الريف . كما ان عملية التوسع في التعليم قد عزز الوعي الاجتماعي ، فاصبح المواطنون يطالبون الدولة باداء وظائف لم تعرفها من قبل : مثل التأمين ضد البطالة والمرض والعجز وغيرها من الاسباب التي تحول دون ممارسة الفرد لعمل .

٣- الاسباب السياسية : ومن اهم الاسباب التي ادت الى زيادة النفقات العامة هي : انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية ونمو مسؤولية الدولة وعلاقاتها الخارجية . وقد ترتب على ذلك اهتمام الدولة بالفئات الاجتماعية محدودة الدخل ومحاولة تقديم الخدمات الضرورية لها ، هذا فضلا عن ان نظام تعدد الاحزاب السياسية قد دفع الدولة الى زيادة المشروعات الاجتماعية لكسب رضا الناخبين ، والى الافراط في تعيين الموظفين مكافأة لانصار الحزب الواحد ، ويترتب على هذا زيادة النفقات العامة . كذلك فان توسع نطاق التمثيل الدبلوماسي لكثرة عدد

الدول التي استقلت وزيادة اهمية ذلك في العصر الحديث ، بالاضافة الى ظهور المنظمات الدولية والاقليمية المتخصصة .

٤- الاسباب الادارية : لقد فرض تطور دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية الى زيادة عدد المؤسسات والادارات والمرافق العامة ، وبالتالي زيادة عدد الموظفين وارتفاع تكاليف تسييرها ، وبالتالي زيادة النفقات العامة . غير ان زيادة عدد الموظفين في ادارات الدولة قد ادى الى تدهور هذه الادارات وتعقيد اجراءاتها ، فضلا عن الاسراف والتبذير الذي تتسم به هذه الادارات التي كثيرا ماتضعف اجهزة الرقابة عليها .

٥- الاسباب المالية : اتسم العصر الحديث بسهولة الاقتراض حيث خرج القرض العام عن مفهومه السابق باعتباره مصدرا استثنائيا للايرادات العامة لاتستخدمه الدولة الا في ظروف غير طبيعية ، وتعترض الدولة وهي بصدد الحصول على القرض الكثير من الصعوبات ، حيث تفرض المؤسسات المقترضة شروطا قاسية عليها تحمل الدولة اعباء ضخمة .

وقد تضاءلت هذه الصعوبات نتيجة لجوء الدولة الى اصدار سندات ذات فئات مختلفة لتشجيع الافراد على الاكتتاب بها وتغطية قيمة قروضها بشروط مناسبة، وبخاصة اذا منحت الدولة المكتتبين مزايا : اعفاء من الفوائد والضرائب ، ... وقد تلجأ الدولة الى القرض الاجباري اذا اصبح القرض الاختياري لايلبي احتياجاتها من الاموال اللازمة لتغطية النفقات المتزايدة ، الا ان الحذر من اللجوء الى القرض العام مصدره انه يؤدي الى زيادة الدين العام وزيادة نفقات خدمته، وبالتالي زيادة النفقات العامة . ولأن السلطة العامة سوف تستسهل هذا المصدر كونه اقل كلفة سياسية مما هو عليه الحال في حالة اصدار تشريع ضريبي ، وان كانت القروض تصدر بموجب قانون ، فان قانونها يكون عادة اقل اثارة بالنسبة للسلطة التشريعية والبرلمانات مما هو عليه بالنسبة للتشريعات الضريبية.

٦- الاسباب الحربية : تحتل الاسباب الحربية اهمية خاصة في الوقت الحاضر بالنظر الى توسع نطاق الحروب والاستعداد لها وما ينشأ عن ذلك من زيادة في الانفاق العسكري في وقت السلم والحرب . وقد اكد هذه الحقيقة الحربان العالميتان والظروف الراهنة الناشئة عن التوتر الدولي في جميع انحاء العالم . وتتفاوت الزيادة في النفقات العامة اللازمة للحروب او تصفية آثارها بين الدول حسب ظروف كل دولة ومركزها السياسي والاقتصادي في الصراع الدولي .

ب- الزيادة الظاهرية للنفقات العامة

من المعلوم ان زيادة النفقات العامة لايترتب عليها زيادة المنفعة الحقيقية في جميع الحالات ، حيث قد ترجع هذه الزيادة - كلها او بعضها - الى اسباب ظاهرية من شأنها ان تزيد من حجم الانفاق العام دون ان تؤدي الى زيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العامة للشخص بعينه او في تقليص عبء التكاليف العامة ، وهنا فان زيادة النفقات العامة تعد زيادة ظاهرية ، اي ان الزيادة الظاهرية هي تلك التي لايقابلها زيادة في نصيب الفرد من الخدمات التي تقدمها الدولة .

وتعزى الاسباب التي تؤدي الى هذه الزيادة الى انخفاض قيمة النقود ، وما تسببه من تغير في المستوى العام للاسعار ، واختلاف الفن المالي المتعلق باعداد الموازنة ، وتوسع مساحة اقليم الدولة وزيادة عدد سكانها .

١- انخفاض قيمة النقود : يقصد بانخفاض قيمة النقود - بوجه عام - هبوط القوة الشرائية لوحدة النقد من السلع والخدمات وهذا يعود الى ارتفاع المستوى العام للاسعار (أو سبباً له) . والملاحظ - بصفة عامة - ان قيمة النقود آخذة في الانخفاض بصورة مستمرة مع الزمن في معظم الدول . اما انخفاض قيمة النقود على مستوى الزيادة في النفقات العامة فتكون ظاهرية في جزء منها ، حيث يتوقف هذا الجزء على مدى الانخفاض نفسه . اي ان الزيادة في النفقات العامة قد تعزى الى ارتفاع الاسعار لا الى زيادة حجم السلع والخدمات التي تم شراءها او انتاجها بالنفقات العامة ، وبالتالي لاتعود الى زيادة الدخول الحقيقية

التي وزعتها هذه النفقات .

٢- اختلاف الفن المالي : قد تعزى الزيادة في النفقات العامة الى التغير في الفن المالي وتغير طريقة قيد الحسابات المالية . حيث من المعلوم ان اعداد الموازنة العامة ومن خلال قاعدة الشمول لايعتمد فكرة الموازنة الصافية ، التي تقوم اساسا على قاعدة تخصيص الايرادات العامة . اي تقوم بعض المؤسسات باجراء مقاصة في موازنتها ، بحيث تطرح نفقاتها من الايرادات التي ستقوم بتحصيلها ، وعندئذ لايظهر في موازنتها سوى فائض الايرادات على النفقات . وقد كانت هذه الفكرة (الموازنة الصافية) متبعة سابقا .

٣- توسع مساحة اقليم الدولة او زيادة عدد سكانها : يثور سؤال ، هو : هل ان النفقات العامة التي تفرضها زيادة المساحة او عدد السكان تؤدي الى منافع فعلية للاقليم الاصلي للدولة ، او للسكان الاصليين ، ولاشك انه اذ تأثر متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة زيادة ، تكون الزيادة حقيقية ، اما اذا زاد حجم الانفاق العام في موازنة دولة ما لمجرد مواجهة التوسع في ارضها ، او زيادة عدد السكان دون ان يمس الاقليم الاصلي او السكان الاصليين زيادة في الخدمات ، فتمثل هذه الزيادة في الانفاق زيادة ظاهرية ، بسبب ان زيادة النفقات العامة لاتعزى الى التوسع في تقديم الخدمات العامة او تحسين مستواها ، وانما الى التوسع في الخدمات نفسها بسبب المساحة الجديدة التي اضيفت الى الدولة ، او لتلبية احتياجات السكان المتزايدة من تلك الخدمات ، مما يفرض الحاجة الى زيادة الانفاق العام .

الفصل الثالث
الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

من اجل الاثار التي تحدثها هذه النفقات ينبغي ان توضع اسس السياسة الانفاقية العامة ، وبالتالي قواعد الفن المالي الانفاقي ، وفقا لهذه الاثار . ويطلق على ذلك «النفقات الوظيفية» ، بحيث تصبح النفقات العامة اداة للقيام بوظيفة محددة ووسيلة لتحقيق هدف معين ، والعكس صحيح . وعندئذ تتضح اهمية الدراسة العلمية للاثار الاقتصادية للنفقات العامة وجدواها ، لان اهمال هذا النوع من الدراسة سيؤدي الى فشل الدولة في تحقيق اهداف المجتمع المتوخاة من الانفاق العام ، وبالتالي عجز المسؤولين عن تدبير شؤون «الاقتصاد العام» عن اداء واجباتهم الاساسية في توجيه هذا الانفاق في المجال الذي يحقق اكبر منفعة جماعية ممكنة . وتحدد هذه الدراسة بالآثار المباشرة فقط .

– الآثار المباشرة للنفقات العامة (٢١)

تتولى الدولة في العصر الحديث نوعين اساسيين من الوظائف في المجتمع : اولهما ، تقدم خدمات عامة للمواطنين ، وثانيهما تأخذ على عاتقها مسؤولية تنظيم بعض اوجه النشاط التي كانت سابقا من اختصاص الافراد (الاقتصاد الخاص) ، وبناء عليه يمكن ان ينظر الى الاقتصاد العام من زاويتين : قطاع عام بالمعنى الضيق، وقطاع عام بالمعنى الواسع ، وما من شك ان طبيعة النشاط الذي تمارسه الدولة في نطاق كل منهما مختلف عن الاخر وفقا لما يمكن ان تقوم به الوحدات التي يتكون منها كل قطاع من نشاط ، وهو – بوجه عام – ذو طابع تنظيمي وسيادي اولا، وطابع انتاجي واقتصادي ثانيا . ويترتب على ذلك انه يمكن تقييم الاثار الاقتصادية للانفاق العام من خلال البحث عن نوع النفقة العامة ، وما اذا كانت داخلة ضمن نفقات الدولة التي تقوم بتنفيذها بصفتها سلطة عامة ذات سيادة (السلطة الامرة)

على اقليمها بالمعنى الضيق او تقوم بتنفيذها بصفتها سلطة منظمة للنشاط الاقتصادي وتقع على عاتقها مسؤولية رعايتها بالمعنى الواسع . ويتصف كل نوع من انواع الانفاق العام في المجالين المذكورين بآثار اقتصادية مباشرة يفرض على المسؤولين عن السياسة المالية اخذها بعين الاعتبار عندما يتخذون قراراتهم بشأنها . واذا كان من الممكن تناول كل نوع من انواع النفقات العامة في الجزء الذي تنتمي اليه ونحن بصدد البحث عن آثاره على حدة من الناحية النظرية ، فاننا نجد صعوبات بالغة عند دراسة الآثار النهائية لانواع النفقات العامة على كل الانتاج والاستهلاك على المستوى القومي ، مما يحول دون وضع حدود قاطعة تتيح لنا التوصل الى مدى مساهمة كل نوع من النفقة في هذا المجال ، من الناحية العملية.

اولاً- الآثار المرتبطة بالانتاج القومي

تؤثر النفقات العامة على الانتاج والقوى العاملة من خلال تأثيرها في حجم الطلب الكلي الفعلي ، ذلك لأن النفقات التي تنفذها الدولة تشكل جزءا مهما من هذا الطلب الذي تزداد اهميته كلما زاد حجم تدخلها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي. وتتوقف علاقة النفقات العامة بحجم الطلب واثرها عليه على كمية النفقة ونوعها . حيث تشكل النفقات الحقيقية طلبا على السلع والخدمات ، في حين ان النفقات التحويلية يتوقف اثرها على اسلوب تصرف المستفيدين من هذه النفقات . كذلك ترتبط اثار النفقات العامة في الانتاج بمدى تأثير الانتاج الكلي الفعلي في حجم الانتاج والقوى العاملة ، وهذا يتوقف على درجة مرونة الجهاز الانتاجي ، او مستوى القوى العاملة والتشغيل في الدول المتقدمة ، وعلى درجة التنمية التي تحققت في الدول النامية . ومن اجل الوقوف على تأثير النفقات العامة على الانتاج القومي ينبغي دراسة آثار الانواع الرئيسية لتلك النفقات :

أ - النفقات الانتاجية : تتولى الدولة تنفيذ هذه النفقات بصورة مباشرة من خلال قيامها بالانتاج (الدولة المنتجة) ، او ان تقدم اعانات اقتصادية الى بعض

المشروعات الخاصة او العامة لتحقيق هدف اقتصادي معين ، حيث تساهم في انتاج السلع والخدمات بقصد اشباع الحاجات الاستهلاكية العامة ، كما تقوم بانتاج رؤوس الاموال العينية المعدة للاستثمار (اموال الاستثمار) ، وبالتالي فان هذا الانفاق بشقيه الاستهلاكي والاستثماري يصنف ضمن النفقات المنتجة التي من شأنها ان تساهم في زيادة الدخل القومي ورفع الكفاءة الانتاجية للاقتصاد القومي . غير ان السؤال المطروح هو عن الاثار المترتبة على الاعانات الاقتصادية التي تقدمها الدولة الى المشروعات الخاصة والعامة . لقد بدأت هذه الاعانات بوظيفة تقليدية قصدت بها الدولة التدخل في الاسعار وتطويق التضخم، الا ان هذه الوظيفة قد تطورت الى الدرجة التي اصبحت بعض هذه الاعانات تقدم الى هذه المشروعات بقصد تعويضها عما تفرضه عليها الدولة من التزامات لتأمين النشاط الذي تقوم به هذه المشروعات لانه يتعلق بخدمة عامة بصورة مباشرة ، كما ان بعض هذه الاعانات يساعد المشروعات على تجهيز نفسها ، او لتشجيع بعض اوجه نشاطها ، او تمويل عجز طارئ في موازنتها . غير ان ما يحد من الاعانات الاقتصادية بوجه عام هو رغبة الدولة في الاحتفاظ بالقطاع الخاص بصورة تتناسب ورغبتها في توسيع نطاق القطاع العام . حيث كلما توسعت في السيطرة على عناصر الانتاج ووسائله تقلصت اعانتها للمشروعات الاولى والعكس صحيح .

ويمكن ان نميز نوعين من الاثار التي تسببها الاعانات الاقتصادية للمشروعات الخاصة ، هما : اعانات تقدمها الدولة لغرض تغطية عجز نشأ عن نشاط المشروع ، وتريد الدولة تشجيع هذا النشاط ، وتأخذ الاعانة في هذه الحالة صورة اعانة «سالبة» مثلا انشاء «فراغ ضريبي» حول هذا النشاط الذي من شأنه ان يجذب اليه رؤوس الاموال الاخرى ، حيث يجد المنظمون لهذا النشاط في هذه الاعانة ما يشجعهم على الاستمرار به ، او اعانة ايجابية تؤمن للمشروع حدا ادنى لاسعار منتجات المشروع ، حيث يحقق للمنظمين ربحا معقولا . وتكون هذه الاعانة ايجابية ايضا اذا كان القصد منها تغطية عجز

المشروع الناشيء من قيامه بنشاط اقتصادي معين .

اما الاعانات المخصصة لبعض المشروعات الخاصة بقصد تجهيز نفسها بالمعدات والالات اللازمة لاستمرار نشاطها الانتاجي فتأخذ صورة اعانات ايجابية . وتتحدد آثارها في توجيه الاستثمارات في المجالات التي تحقق اهدافها ، وبخاصة تلك المتعلقة بالتنمية الاقتصادية وتوازن ميزان المدفوعات ، ومساعدة هذه المشروعات على الاستهلاك الاقتصادي لمعداتها والاتها القديمة واستبدالها بفنون انتاجية حديثة ، ومن ثم زيادة معدل تكوين رأس المال في المجموع الكلي للقطاعات ، وبالتالي المحافظة على معدل نمو الناتج الاجتماعي.

ب- النفقات الاجتماعية : قد تأخذ هذه النفقات شكل تحويلات نقدية صرفة ، او صورة تحويلات عينية في شكل سلع وخدمات ، وفي كلتا الحالتين فانها تؤثر على الانتاج القومي . ويتحدد هدف هذه النفقات في الحالة الاولى (التحويلات النقدية) الى تحويل جزء من القوة الشرائية لمصلحة الفئات محدودة الدخل : مثل اعانات البطالة ومساعدات الضمان الاجتماعي ، ويصعب معرفة اثر هذه النفقات على حجم الانتاج بشكل دقيق . غير انه وبالنظر لطبيعة الفئات الاجتماعية المستفيدة منها ، بسبب من ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك لدى هذه الفئات ، فان الصورة الطبيعية هي ان يتجه المقابل النقدي للصرف على استهلاك السلع الاساسية ، وبالتالي يزداد الطلب على هذه السلع فيزداد انتاجها ولا تحقق الدولة جراء قيامها بهذه التحويلات النقدية خلق قوة شرائية جديدة لهذه الفئات تساعد على تحسين اوضاعها المعيشية فحسب ، وانما تتجنب بهذه التحويلات الهزات الاجتماعية الناشئة من زيادة عدد العاطلين عن العمل، هذا فضلا عن العوامل الانسانية التي تكمن في هذه التحويلات التي تستفيد الدولة من ردود الفعل السياسية والاجتماعية التي تسببها .

وعندما تأخذ النفقات شكل مساعدات عينية (التحويلات العينية) فان من ابرز اثارها المباشرة هي تشجيع استهلاك سلع وخدمات معينة تعطيها الدولة الاولوية وترى انها تتفق واهدافها الاقتصادية والاجتماعية . حيث تستطيع

الدولة من خلال علاقاتها مع منتجي هذه السلع والخدمات بصفتها مشترية وسلطة عامة معا ان تمارس دورا تحكمياً في سوق هذه السلع والخدمات الى الدرجة التي توجه هذه السوق بالاتجاه الذي يحقق النفع العام . مثلا تدخلها في نطاق الاسكان وتشييدها للمساكن الاقتصادية للفئات الاجتماعية محدودة الدخل فانها تشجع الانتاج الصناعي المتعلق بمواد البناء وتحد من استغلال الملاك العقاريين المستأجرين في الوقت نفسه . كما ان شراءها لسلع وخدمات تتعلق بالنواحي الصحية والتعليمية والثقافية من شأنه ان يساهم برفع المستوى الاجتماعي للمواطنين مما يتيح لهم ممارسة نشاطهم بكفاءة اعلى ، وبالتالي رفع انتاجية العمل .

جـ- ظهر الى جانب النفقات الانتاجية والاجتماعية فئة ثالثة من النفقات ، هي النفقات العسكرية التي اشرنا الى زيادتها بشكل مضطرد في فترة الحرب والسلم على حد سواء .

وعلى الرغم من اهمية هذه النفقات التي اصبحت تمثل عبئا كبيرا على الموازنة العامة في دول عديدة ، الا ان البحث عن اثارها يحيط به صعوبات كثيرة ، ابرزها ان هذه النفقات تخرج في كثير من الاحيان عن النطاق الاقتصادي لتستقر في المجال السياسي والاستراتيجي ، مما يجعل امر التحكم بها صعبا ، انها تصبح ضرورية ولامفر منها . لذلك على الدولة ان تكون حذرة - قدر الامكان - ازاء ماتسببه نفقاتها العسكرية من اثار اقتصادية ، بحيث تستفيد من الجوانب الايجابية فيها ، وتقلص حجم الاثار السلبية .

لقد صنف الفكر المالي التقليدي النفقات العسكرية ضمن النفقات الاستهلاكية (غير المنتجة) ، في حين يميل الفكر المالي الحديث الى التمييز بين انواع هذه النفقات ، حيث يرى ان هناك مايعد منتجاً ، واخر استهلاكياً بحسب ظروف الدولة التي يتم فيها الانفاق العسكري . وبوجه عام ، فانه يميز بين نوعين من الاثار المباشرة التي تصيب الانتاج القومي من جراء هذا الانفاق هما الاثار الانكماشية والاثار التوسعية .

وتتسبب النفقات العسكرية في الاثار الانكماشية عندما تقوم الدولة بتمويل بعض عناصر الانتاج من قطاع الانتاج المدني المخصص لاشباع الحاجات الخاصة الى العمليات العسكرية ، وعندئذ يتقلص حجم الانتاج المادي للافراد ويفضي الى التقليل من الاستهلاك الخاص . كذلك تؤدي النفقات العسكرية بما فيها الاستهلاك الحربي الى منافسة الانتاج والاستهلاك الفرديين بصورة غير متكافئة ، مما يؤدي الى ارتفاع اسعار عناصر الانتاج وبالتالي تخفيض الاستهلاك الكلي للمجتمع . هذه هي الناحية السلبية للانفاق العسكري ، وتشتد خطورتها كلما زادت نسبة هذا الانفاق في الدخل القومي .

وقد تتسبب النفقات العسكرية في الاثار التوسعية في حجم الانتاج القومي اذا استخدمت الدولة هذه النفقات في تأسيس صناعات معينة ، او منشآت حيوية : المطارات ، الموانئ ، الطرق ، القناطر ، السدود التي يستفيد منها الاقتصاد القومي في الانتاج المدني خلال فترة مابعد الحرب ، وقبل انتهاء الحرب اذا كانت فائضة عن حاجة الانتاج الحربي . ومن المعلوم ان المجال العسكري يعد افضل مجال تطبيقي للبحوث الجديدة لذلك تخصص نسبة كبيرة منه لتطبيقات البحوث العلمية وللاغراض التطويرية في البحث العلمي العسكري . وعلى الرغم من ان الانتاج الحربي يفيد في الاجل القصير ، الا ان اثره يمتد الى الانتاج القومي كله . فقد دفعت الحروب الحديثة الكثير من الدول الى استقطاب العلماء ورجال الصناعة فكان من نتائج ذلك ظهور مخترعات جديدة عادت بالفائدة على الانتاج بصورة عامة ، وفي كثير من الاحيان يوجه هذا الانفاق نحو انشاء صناعات جديدة يستفيد منها المجالان الحربي والمدني سواء بسواء .

اذ على الرغم من انها تعوق التوسع في الانتاج اذا توجهت لشراء المعدات والاسلحة الحربية من الخارج ، حيث تسبب عجزا في ميزان المدفوعات من جراء صرف العملات الاجنبية لاغراض التسليح ، الا ان هذه النفقات تصبح مفيدة اذا استخدمت محلياً في انشاء صناعات حربية في الداخل ، حيث تعمل – في هذه الحالة – على زيادة الدخل القومي . سيما اذا اعدت بعض نتاجاتها لأغراض التصدير .

ثانيا- الآثار المرتبطة بالاستهلاك القومي

اذا كان النفقات العامة اثار مباشرة على الانتاج القومي ، فان لها اثارا مباشرة على الاستهلاك القومي ايضا . من خلال الزيادة الاولية التي تحدثها في الطلب على اموال الاستهلاك من جراء الانفاق العام . ويحدث ذلك من خلال نفقات الاستهلاك الحكومي وكذلك نفقات الاجور والمرتبات التي تدفعها الدولة لموظفيها .

أ - نفقات الاستهلاك الحكومي : يتضح اثار هذه النفقات على زيادة الاستهلاك من خلال ماتقوم به الدولة ، وهي بصدد اشباع الحاجات العامة من انفاق قد يتخذ شكل سلع او مهمات تتعلق باداء الوظيفة العامة او لاعمال المرافق والمشروعات العامة . وعلى الرغم من ان هذه النفقات تمثل نوعا من تحويل الاستهلاك من الافراد الى الدولة ، الا انها لاتؤثر على حجم الاستهلاك الكلي . ويبقى الفرق قائما بين تولي الدولة لعملية الاستهلاك دون ان تترك الافراد يمارسونه ، في مدى الحرية في ممارسة اختيار السلع والخدمات بأنفسهم .

ب - نفقات الاستهلاك المتعلقة بالاجور والمرتبات : تظهر اثار هذه النفقات عندما تخصص الدولة جزءاً من النفقات العامة للمرتبات والاجور بصورة معاشات لموظفيها وعمالها (لمن هم في الخدمة او لمن تركها - المتقاعدون -) ويتجه الجزء الاكبر من هذه الدخول نحو اشباع الحاجات الاستهلاكية الخاصة من السلع والخدمات . وتمثل هذه النفقات مقابل لما يؤديه هؤلاء من اعمال او خدمات للدولة ، ولهذا تصنف ضمن النفقات العامة المنتجة ، حيث تساهم في زيادة الانتاج الكلي ، وبالتالي فانها تؤدي الى زيادة الاستهلاك الذي يؤدي بدوره الى زيادة الانتاج من خلال الاثار التي يحدثها المضاعف .

ويمتزج مع اثار النفقات المذكورة اثار النفقات العامة التي تقدمها الدولة في صورة اعانات اقتصادية لبعض الصناعات رغبة منها في تخفيض اسعار منتجاتها ، حيث يترتب على هذه النفقات زيادة الطلب ، وبالتالي زيادة الاستهلاك ، لذلك من الضروري ان توجه الدولة نفقاتها العامة وفقا لسياسة محددة تنسجم واوضاعها الاقتصادية والاجتماعية للتأثير على حجم الاستهلاك القومي .

هوامش الباب الاول

١- محمد عبد الله العربي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، ك١ ، ص ٣٨ - ٤٤ ، محمد لبيب شقير ، علم المالية العامة ، ص ١١ - ١٦ ، عاطف صدقي ، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ، ج١ ، ص ٤٥ - ٥٥ .

٢- Maurice DUVERGER : Finances Publique s. (pp 27 - 40), et Gaston Geze : Cours elementaire de science des Finances et legislation Financiere Francaise. (pp. 43 - 52).

٣- اعتمد موريس ديفرجيه هذا المعيار .

٤- احمد جامع ، المصدر السابق ، ص ٤٣ - ٤٤ ، زين العابدين ناصر ، المرجع السابق ، ص ٤٣ .

٥- اي ان اعتبار حاجة معينة من الحاجات العامة هو معيار سياسي اكثر منه اقتصادي او اجتماعي .

٦- عبد العال الصكبان ، مقدمة في علم المالية والمالية العامة في العراق ، ط١ ، مطبعة العاني ، بغداد ١٩٧٢ ، ص ٤٤ وما بعدها .

Brochier et Tabatoni, Economie ... " op. cit. p. 426. ; Ibid, p. 427.

٧- محمد دويدار ، مبادئ المالية العامة ، ص ٦٣ - ٧٥ ، عاطف السيد ، محاضرات في النظرية العامة للتخطيط المالي ، ص ١١ - ١٧ .

BROCHIER et TABATONI : "Economic Financiere" (pp. 42 - 44) ; and A.C. pigou - Astudy in Public Finance. 19 - 31 .

٨- وضمن نطاق هذا المفهوم فان النفقات الحقيقية هي تلك التي تؤدي الى زيادة الانتاج القومي الجاري (النفقات المنتجة) .

٩- تعدد الامثلة هنا من خلال تقسيمات النفقات : تحويلية ، اقتصادية ، اجتماعية .

١٠- وتقسم هذه النفقات التحويلية الى دخول تحويلية مباشرة واخرى غير مباشرة . (Pritish Public Finance, pp. 10 - 13).

١١- دويدار ، المصدر السابق، ص ٦١-٦٢، احمد جامع ، المرجع السابق، ص٤٧-٥٠ ، محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة ، ص٥١ وما بعدها

LAUFENBURGER: "Finances Comparees" et Theorie economique des Finances Publiques. t.1 (pp. 89 - 98), et M. MASOINS : Theorie ecomique des Finances Publiques ... (Chap. 111et V1). hugh DALTON : OP. Cit (pp. 139 - 145).

١٢- عبد الكريم بركات وحامد دراز ، مبادئ الاقتصاد ، المرجع السابق ص٢٩٧-٣٠٧ ، احمد جامع ، المرجع السابق ، ص ٦٥ - ٦٨ ، زين العابدين ناصر ، المرجع السابق، ص ٧٩ - ٨٧ ، عاطف السيد، المرجع السابق، ص٧٧-٩٦، رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، ص ٥٤ - ٦٢ ، الغريبي ، المرجع السابق ، ص ١٥٧ - ١٧٥ ، عادل احمد حشيش ، المرجع السابق ، ص٧٨ - ٨٧ .

De viti de marco , first principles .. , op cit A. C.

Pigou . Astudy ... , op cit . pp. 30 - 34.

١٣- لقد وجد التحليل التقليدي اساسه في الدولة المستهلكة والانفاق الاستهلاكي من خلال تأثير المذهب الحر .

١٤- jeam meynaud, Les Groupes de pression , Que sais - je , P. u. f. Paris 1962. p. 127.

١٥- Ardant Gabriel, Technique del ' Etat , dela Productivite' du scoteur Public Ed. P.U.F. Paris. 1953.

١٦- تزداد اهمية هذه الدخول في ظل الاقتصادات المتقدمة (رأسمالية او اشتراكية) تحت تأثير المذهب الاقتصادي .

١٧- Brochier, ... op. cit. p. 160.

١٨- Duverger, op. cit. pp 62 - 63.

١٩- عبد الكريم بركات ، حامد دراز ، المرجع السابق ، ص ٢١٢ - ٢٣٢ ، رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، ص ١٣٨ - ١٥٦ .

٢٠- زكريا نصر ، التحليل النقدي ، المرجع السابق ، ٢٥٩ - ٢٧٢ ، محمد زكي شافعي ، مقدمة في النقود والبنوك ، ص ٤٣٠ - ٤٣٥ ، محمد دويدار ،

المرجع السابق ، ص ١٢٤ – ١٥٢ ، رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، ص١٥٦-١٦١ ، ومؤلف المحجوب ، الطلب الفعلي ... المرجع السابق ، ص١٠٥، ١٢٨ ، ١٢٧ – ٣٢٢ ، يونس احمد البطريق ، اقتصاديات المالية العامة ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٨٥ ، ص ٩٢ – ٩٩ .

H. Brochier ... Tababoni : op cit. (pp. 446 - 463) , A.W. Stonier and D.C. A Text Book of Economic Theory (pp. 391 - 410) ; p. A. Samuelson: Interaction Between the multiplier analysis and the principle of acceleration (pp. 75 - 78), A.H. Conrad; The Multiplier effects of redistributive public Budgets (pp. 160 - 173).

٢١- طاهر الجنابي ، دراسات في المالية العامة ، مطابع التعليم العالي ، بغداد ، ١٩٩٠ .

الباب الثاني

الايرادات العامة

ان التطور الذي صاحب تطور النفقات العامة قد ادى الى تطور نظرية الايرادات العامة ، وتجلت آثار هذا التطور في زيادة حجم هذه الايرادات وتعدد انواعها واغراضها ، وبالتالي تطورت مصادرها وحصيلتها . ولم تعد نظرية الايرادات مقتصرة على عملية تمويل النفقات العامة ، كما كان ينادي به الفكر التقليدي ، وانما اصبحت اداة ووسيلة من ادوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي . كما تعددت انواع الايرادات العامة وتباينت اساليبها واختلفت طبيعتها تبعا لتنوع الانظمة المالية التي تأخذ بها الدولة وتحصل عليها . وقد فتح هذا التعدد الباب واسعا امام الفكر المالي لتقسيم الايرادات العامة على اساس التمييز بين انواعها المختلفة الى اقسام هي الاخرى مختلفة بحيث يضم كل منها الانواع التي تتشابه في الشروط او الخصائص ، فمنها مجموعة الموارد التي تحصل عليها الدولة قسرا من الافراد كالضرائب والغرامات ، ومنها ما تحصل عليها بمقتضى عقد كما هو الحال في ايرادات (الدومين) الصناعي والتجاري وموارد تحصل عليها الدولة دون مقابل كالاعانات والمنح التي تدفع لمصلحتها .

الفصل الاول
فائض الاقتصاد العام

لما كانت الدولة تمارس نشاطا اقتصاديا وماليا ، فان من شأن هذا النشاط ان يفضي الى تحقيق فائض في الاقتصاد العام ، ويجد هذا الفائض مصدره الرئيس من املاك الدولة ومن مشروعاتها الاقتصادية وفي مقابل الخدمات التي تحقق للافراد نفعا معينا قد يكون خاصا احيانا ، وقد يتحقق الى جواره نفع عام في احيان اخرى . ان المقابل المالي للخدمة التي تقدمها الدولة ، هو (الرسوم) . واثمان منتجاتها من السلع التي تنتجها المشروعات العامة (الدومين الصناعي والتجاري) تكتنفه بعض الصعوبات ، لذلك سنقارن بينهما بقصد توضيح معنى كل من الرسوم (وهو مقابل خدمة منتجة في القطاع العام بمعناه التقليدي) والثمن العام (وهو المقابل النقدي لسلعة منتجة في القطاع العام بمعناه الاقتصادي) ، ولهذا الامر اهميته في تحديد مقدار الكميات المالية التي تعتمد عليها الدولة في تمويل نفقاتها العامة من دون ان تلجأ الى ممارسة سلطتها السيادية وبخاصة في الضرائب . ان المبررات التي تدعو الى وضع الرسوم ضمن ايرادات الدولة الاقتصادية وليس ضمن الايرادات السيادية كما درجت عليه المؤلفات المالية لاينكر في الحقيقة مايتميز به الرسم من – في مظهره الخارجي – صفات تجعل منه موردا سياديا ، الا ان مايثيره جوهره من مشكلات ذات طبيعة اقتصادية تجعل امر معالجته ضمن ايرادات الدولة الاقتصادية امراً له فائدته النظرية والمنهجية ، بالنظر الى ان هذه المشكلات – كما نعتقد – تدور اساسا في نفقة انتاج الخدمة موضوع الرسم وكيفية تقدير المقابل النقدي لها ، ولذلك ينبغي ان يتقررا من خلال الالتزام باعتبارات الحساب الاقتصادي الرشيد المتمثل في مسألتي التكلفة والعائد ، والا فلا معنى لذكر الرسوم من بين موارد الدولة المالية ، اي انه وعندما يكون الحديث عن الرسوم كمورد مالي عام ، فان الحديث يقف عند الشكل فقط ، ولاينبغي ان يتجاوز ذلك نحو المضمون ،

الذي يتطلب التعمق في البحث عن ايجاد فائض مالي بديل يمثل الفرق بين تكلفة الخدمة (نفقة انتاجها) والعائد منها (المقابل النقدي لها) . وبناء عليه فانه وبهذه الصفة ليس هناك مايمنع منطقيا على الاقل من دراسة الرسوم التي ينتج عن حصيلتها فائض بالمعنى المشار اليه ، تحت وصف الايرادات الاقتصادية (فائض الاقتصاد العام) ، لان الدولة تحصل على موارد مالية في حالة الرسوم مقابل ماتقدمه من خدمات أو منتجات ، على الرغم من انها تتحمل احيانا تقديم الخدمة بثمن يقل عن نفقة انتاجها او تتساوى معه ، وعندئذ لاينظر الى الرسوم كمصدر للايرادات العامة .

واذا كانت هذه المبررات النظرية والمنهجية كافية بقدر تعلق الامر بدراسة الرسوم فسنقسم هذا الفصل على النحو الآتي :

اولاً – ايرادات الدولة من (الدومين) (١)

يتحدد نطاق هذه الفقرة بتوضيح المقصود بـ (الدومين) ، والموارد التي تحصل عليها الدولة من هذه المصادر لتحقيق الاشباع العام ، وانواع المصادر المنتجة لدخل (الدومين)(*).

١– «الدومين العام» و «الدومين الخاص»

يقصد بمصطلح الدومين ممتلكات الدولة بصرف النظر عن طبيعتها ، عقارية أو منقولة ، ونوع ملكيتها ، عامة أو خاصة وينقسم الى قسمين ، هما : «الدومين العام» و «الدومين الخاص» . ويقصد بالاول : الاموال التي تملكها الدولة او هيئاتها العامة ، وتخضع لاحكام القانون العام ، وتكون مخصصة للنفع العام ، ومنها الانهار ، الطرق والحدائق العامة . ولاتتقاضى الدولة – في العادة – ثمنا من الافراد لقاء استخدامهم لهذه الاموال . وقد تفرض الدولة رسوما على الانتفاع بها احياناً ، كالرسوم التي

(*) في تفاصيل الدومين ، انظر : د. طاهر الجنابي ، المصدر السابق ، ص ١٤٣ – ١٤٨ .

تفرضها مقابل زيارة الحدائق والمتاحف ، او على عبور الطرق . وقد يكون السبب في فرض هذه الرسوم نابعاً من رغبة الدولة في تنظيم استخدام هذه الاموال . وقد يكون السبب تغطية نفقات انشاء هذه الاموال في حالات استثنائية . غير ان القاعدة العامة هي مجانية الانتفاع بأموال (الدومين) تبقى قائمة ، ولذلك فان هذا الايراد لايمكن التعويل عليه في تمويل النفقات العامة .

ويراد بـ (الدومين الخاص) الاموال التي تملكها الدولة او هيئاتها العامة ملكية خاصة وتخضع لاحكام القانون الخاص بصورة عامة ، ويمكن التصرف بها بالبيع ، كما يمكن تملكها بالتقادم طويل الاجل من قبل الافراد (٢). وتدر ايرادا محسوسا بعكس (الدومين العام) ، ولذلك ، فهو المقصود عند الحديث عن دخل الدولة من املاكها في علم المالية العامة .

٢- تطور ايرادات (الدومين الخاص)

كانت ايرادات (الدومين الخاص) تمثل المورد الاكبر للملك أو الامير سابقا ، حيث كانت ماليته مختلطة بمالية الدولة ، وكان دخل اراضيه الزراعية يساهم بنصيب كبير في ايراداته . الا ان اسراف الملوك وتنازلهم عن جزء من ممتلكاتهم للامراء قد حجم دخل هذه الممتلكات ، وبالتالي تضاءلت اهمية ايرادات هذا (الدومين) تدريجياً او حلت محلها الايرادات المتأتية من الضرائب اختياراً في بادئ الامر ثم اصبحت اجبارا . وقد استمر هذا الوضع خلال عصر مابعد الاقطاع حتى العصر الحديث الذي شهد زيادة في ايرادات هذا (الدومين) مرة اخرى ، كما ان اختلاف نوع (الدومين) وخصائصه واهدافه قد جعل ممتلكات الدولة التي تغل ايرادا قد تحولت من الاراضي الزراعية الى المشروعات الصناعية والتجارية التي هدفت الى الحصول على الايرادات العامة .

الفصل الثاني

ايرادات الدولة من الرسوم(٢)

ان الرسوم جزء من الايرادات العامة ، وتدخل الخزانة العامة بصورة دورية ومنتظمة تقريباً ، وتستخدم شأنها شأن الايرادات الاخرى في تمويل نشاط الدولة الذي يهدف الى تحقيق المنفعة العامة . غير ان الرسوم من الايرادات التي تحصل عليها الدولة هي مقابل الخدمات التي تقدمها للافراد . سنعرف الرسم ، ونحدد محتواه والاساس الذي يفرض بموجبه وموقعه في المالية العامة .

١- معنى الرسم

يعرف الرسم بانه مبلغ نقدي جبري يدفعه الافراد للدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه منها . ويقترن النفع الخاص الذي يحققه الافراد بالنفع العام الذي يحصل عليه المجتمع من خلال تنظيم العلاقة بين الهيئات والافراد ، فيما يتعلق باداء الخدمات العامة .

وتحدد ذاتية الرسم خصائص معينة حددها التعريف ، هي :

أ- الصفة النقدية : يمثل الرسم مبلغاً نقدياً يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة خاصة تقدمها له الدولة . وهذا ينسجم مع تعميم استخدام النقود في التعامل والمبادلات ، كما يتفق مع ايرادات الدولة الاخرى وكذلك نفقاتها التي تتخذ صورة نقود ، ولهذا فقد استبعد دفع الرسم بصورة عينية .

ب- الصفة الجبرية : يتسم الرسم بدفعه بصورة اجبارية ، وتتأتى هذه من ان الرسم يقترن بتقديم الخدمة ، وعدم دفعه يحرمه من التمتع بها . وبذلك يحمل الرسم الطابع الجبري ، كما تتضح هذه الصفة من خلال استقلال الدولة بوضع النظام القانوني له ، من حيث تحديد مقداره واسلوب تحصيله ، وتتمتع امواله التي ترفع الدعاوى بمناسبته بامتياز على اموال المدين .

جـ- المقابل او المنفعة الخاصة : من المعلوم ان الفرد يدفع رسما مقابل الخدمة الخاصة التي تقدمها الدولة . وقد تأخذ هذه الخدمة عملا تتولاه الدولة لمصلحة الفرد ، ومثاله : الفصل في المنازعات (الرسوم القضائية) ، او توثيق العقود او الشهر العقاري (رسوم التوثيق ورسوم التسجيل العقاري) وغيرها من الامثلة التي يحقق الفرد من خلالها نفعا خاصا من الخدمة التي يطلبها .

د- تحقق النفع العام والخاص معا : ويتجلى ذلك في ان الفرد الذي يدفع الرسم يحصل على نفع خاص به لايشاركه فيه غيره متمثلا في الخدمة المحددة التي تقدمها له الدولة ، كما انه والى جانب هذه الخدمة يتحقق نفع عام للمجتمع . فالرسوم القضائية التي يلتزم بدفعها من يرفع دعواه امام القضاء مقابل استصدار الاحكام القضائية التي تؤمن له حقه المتنازع عليه ، فانها تحقق نفعا للمجتمع من خلال نشاط مرفق القضاء لانه يؤمن الطمأنينة والامن والاستقرار .

- الرسم والاتاوة

وقد يختلط التمييز بين الرسم والاتاوة لان كلاً منهما يقوم على فكرة المقابل . لذلك سنعرف الاخيرة ، ونحدد مايميزها عن الرسم . فالاتاوة مبلغ نقدي جبري تفرضه الدولة على اصحاب العقارات بنسبة المنفعة التي حققوها من جراء قيامها ببعض الاشغال او الاعمال العامة . ومن امثلتها الطرق ، والكهرباء والماء والمجاري بالنسبة للابنية او حفر القنوات والمصارف التي تسهل ارواء وصرف الارض الزراعية .

وعلى الرغم من ان كلاً من الرسم والاتاوة يرتكزان على عنصر المقابل مما يجعلهما يتشابهان ، الا انهما يختلفان في وجوه عديدة ، منها : اختلاف درجة الاكراه في كل منهما ، ففي حالة الاتاوة يجب على مالك العقار المبني ان يدفعها طالما ان عقاره قد استفاد من الاشغال العامة التي نفذتها الدولة . في حين يمكن عدم دفع الرسم اذا امتنع الفرد عن الانتفاع بالخدمة التي يتقرر هذا الرسم مقابلا لها ، وعندئذ لايتحقق عنصر الاجبار القانوني . كذلك فان من يكلف بدفع الاتاوة هم

الملاك العقاريون الذين زادت قيمة عقاراتهم نتيجة للاعمال العامة ، اما الرسم فيدفعه اي فرد طلب الانتفاع بخدمة معينة .

٢- اساس فرض الرسم

تفرض الصفة الجبرية للرسوم ضرورة تحديد اساس تنطلق منه الدولة في تقرير الرسوم ضمانا لمالية الدولة والمواطنين معا. وقد تطلبت معظم الدساتير موافقة السلطة التشريعية (البرلمان او من يملك هذا الحق) على فرض الرسوم ، حيث لايمكن فرض اعباء مالية على الافراد مقابل الخدمات العامة الا من خلال هذه السلطة ، غير ان تعدد الرسوم وتنوع القواعد التي تنظمها قد وضع السلطة التنفيذية في موقع تستطيع من خلاله تقدير ذلك في كثير من الاحيان ، وبالتالي يكتفى بفرض الرسوم باصدار القرارات الادارية (٤). غير ان هذه القرارات ينبغي ان تستند الى قوانين تتيح لها ذلك وفي حدودها المقررة ، وبعكسه تصبح باطلة لمخالفتها للدستور . وبالتالي فقد ترتبت التطورات الآتية :

أ - لاتستطيع اية سلطة ادارية فرض رسوم جديدة الا اذا اعطاها القانون هذا الحق.

ب- اذا فرضت ممارسة نشاط معين ضرورة الحصول على اذن من الادارة ، فلا يجوز لهذه الادارة ان تطلق مسألة الاذن على دفع رسم معين طالما ان القانون لم يقرره .

جـ- لايجوز تغيير سعر الرسم زيادة او نقصا عما قرره القانون حتى عند موافقة ذوي العلاقة .

٣- اهمية الرسوم في المالية العامة ومستقبلها

ان تطوير دور الدولة وضرورة تدخلها لتحقيق المصلحة العامة قد فرض عليها مسؤولية اشباع الحاجات العامة في جميع المجالات ، من دون ان يصاحب ذلك فرض رسوم على خدمات الدولة . وسخرت الدولة مرافقها لتقديم الخدمات العامة ، ويتم

تمويلها بالاعتمادات المخصصة لكل مرفق في الموازنة العامة . ولذلك فقد تضاءلت اهمية الرسوم في مالية الدولة الحديثة . فاتجهت معظم الدول الى تحديدها او الغائها او فرض ضرائب عملها من خلال رفع سعرها . ويعزى ذلك اساسا الى انتشار فكرة مجانية الخدمات التي تؤديها الدولة مما فرض الاستعانة بالضرائب لتغطية تكاليفها. كما ان فرض الرسوم قد تطلب موافقة نواب الشعب مما سلبه سهولة اللجوء اليه دون الضريبة . كذلك فان الرسوم قد تقلصت ايراداتها في الوقت الذي ازدادت فيه نفقات الدولة وحاجتها الى التمويل واخيرا فان طبيعة التنظيم الفني للرسوم لاتسمح بمراعاة الظروف الخاصة بالافراد من حيث القدرة التكليفية ، وبالتالي يصعب مراعاة اعتبارات العدالة الاجتماعية .

٤- الثمن العام والرسوم (٥)

ترتبط كيفية تقدير الثمن العام والرسوم بضرورة التعرف على حجم الكميات المالية التي تمثل ايرادات عامة تمكن الدولة من انتاج السلع المادية في مشروعاتها الصناعية والتجارية وتحدد لها ثمنا عاما ، او لتقديم خدماتها للافراد من خلال مرافقتها فتحقق النفع الخاص والنفع العام على حد سواء ، وتحدد رسما معينا لقاء هذه الخدمات وبالنظر لتشابه الثمن العام والرسم فيما يتعلق بان كليهما يدفعان مقابل نفع خاص يتحقق للفرد ، فان التمييز بينهما امر يفرض ضرورته .

وعلى الرغم من تشابه الثمن العام والرسم الا ان الفرق بينهما يظل قائما من حيث طبيعة كل منهما . وفي الوقت الذي يتشابه ايراد الثمن العام مع ايرادات النشاط الخاص ، حيث تحصل عليه الدولة من خلال نشاطها الصناعي والتجاري الذي يشبه نشاط الافراد ، فان الرسم ايراد عام سيادي تحصل عليه الدولة من نشاطها العام مقابل ماتقدمه من خدمات ، وتدعو خصوصية الرسم هذه الى ربط المنفعة الخاصة المتحققة لمن يدفع الرسم بفكرة المنفعة العامة التي يحققها المجتمع .

أ- الثمن العام

١- تحديد الثمن في حالتي المنافسة والاحتكار المالي

يطلق الثمن العام على ثمن السلع والخدمات التي تبيعها المشروعات العامة الصناعية والتجارية (٦). ولذلك فانه يمثل المقابل الذي تحصل عليه الدولة عند ممارستها للانتاج في النشاط صناعي او تجاري ، كما انه يمثل وسيلة تمكنها من تحقيق ايراد عام يتحدد بحجم الارباح التي حققتها من خلال مبيع هذه السلع والخدمات .

غير ان كيفية تحديد الثمن العام يختلف بحسب طبيعة الهدف الذي ترغب الدولة في تحقيقه من انشاء المشروعات الصناعية والتجارية . فاذا كان الهدف تحقيق اهداف اجتماعية من هذه المشروعات يختلف عما اذا كان هدفها ماليا فحسب وفيما اذا سمحت الدولة بقيام مشروعات خاصة مماثلة في السوق من عدمه .

فيتحدد الثمن العام في الحالة الاولى (الاهداف الاجتماعية) عند المستوى الذي يوفر للفئات المستهدفة امكانية الحصول على السلعة او الخدمة التي تنتجها الدولة وباسعار مناسبة ، والنتيجة المترتبة على هذا المستوى من الاسعار ان الدولة لاتحقق ربحا ، بل وربما يحملها خسارة ، ذلك ان المشروع لايهدف الى تحقيق الربح وانما لتأمين توفير منتجات اساسية وبشروط خاصة .

اما اذا كان الهدف من انشاء المشروعات الحصول على ايرادات مالية ، في الحالة الثانية فان علم الاقتصاد يفرق بين الحالة التي تمارس من خلالها الدولة نشاطا تجاريا وصناعيا بصورة منافسة لمشروعاتها مع المشروعات الخاصة ، وتلك التي تتمتع بها الدولة بمركز احتكاري فيما يتعلق بمبيع السلع والخدمات التي تنتجها مشروعاتها .

ففي حالة المنافسة الكاملة بين مشروعات الدولة الصناعية والتجارية والمشروعات المماثلة التي تعود ملكيتها للافراد ، فان الدولة لاتحتكر بيع المنتجات ، وانما تحاول تخفيض السعر الى المستوى الذي تبيع به مشروعات الافراد أو اقل منه بهدف تحقيق ايراد مالي (ربح) ، عندئذ يتحدد الثمن العام بمجرد تمييزه عن الثمن الخاص

الذي تبيع به المشروعات الخاصة .

اما في حالة الاحتكار (الاحتكار المالي) فان الدولة تمنع المشروعات الخاصة من ممارسة النشاط الصناعي والتجاري الذي تقوم به . وعندئذ تتمتع بمركز احتكاري في انتاج سلعة (سلع) معينة بهدف الاستقلال بتحديد ثمنها باسلوب يجعلها تحصل من خلاله على اكبر قدر من الايرادات للدولة . وتختار الدولة عادة لهذا الغرض سلعا واسعة الانتشار ويكون الطلب عليها غير مرن ، بحيث لايترتب على رفع ثمنها نقص في الطلب الكلي عليها بنسبة اكبر ، وبالتالي نقص في الايرادات الكلية . ومن الامثلة التقليدية على ذلك التبغ (الدخان) .

ولايميل فقهاء اخرون (٧) الى تفسير الفرق بين الثمن التنافسي (العادل) والاحتكاري بانه ضريبة غير مباشرة ، حيث ان هذه الآراء تؤدي الى خلط نظرية الثمن العام بالنظريات الخاصة بالضريبة كمورد سيادي سيتم دفعه للدولة دون مقابل مباشر محدد . كما ان من المستساغ ان يقال ان مايضاف الى ثمن السلعة يمثل ضريبة مستترة (غير مباشرة) ، مادامت الضريبة يفرضها القانون ويدفعها الفرد مساهمة منه في تحمل جزء من الاعباء العامة ، بعكس الثمن العام الذي يدفعه الفرد مقابلا للسلعة التي تتولى بيعها الدولة . فالاحتكار المالي لايحول الثمن العام الى ضريبة مستترة او غير مباشرة ، وانما يبقى ثمنا عاما ، ويفسر ذلك برغبة الدولة في الحصول على ايرادات عامة .

ب- القواعد التي تحدد تقدير الرسوم

ليس من السهل تحديد قاعدة عامة تلتزم بها الدولة عند تقديرها للرسم الواجب دفعه . بسبب وجود اكثر من قاعدة واحدة ينبغي مراعاتها عند القيام بهذا التقدير ، وعندئذ فان الرسم حصيلة لتفاعل هذه القواعد .

ويمكن تحديد هذه القواعد ، بما يأتي :

أ - تعتمد على التناسب بين نفقة الخدمة المقدمة والرسم الذي يقابلها ، وعلى الرغم من ان هذا التناسب لايتحقق في كل شخص يستفيد من هذه الخدمة بصورة

منفردة ، وانما يكتفى في هذه الحالة ان تتناسب تكاليف المرفق الذي يتولى تقديم الخدمة مع حصيلة الرسوم التي يدفعها المنتفعون بها . والاساس الذي تعتمد عليه هذه القاعدة هو ان المرفق العام لايهدف الى الربح ، لذلك ليس من الضروري ان تكون نفقاتها اقل من ايراداتها .

ب- وترى القاعدة الثانية ان يكون الرسم اقل من نفقة انتاج الخدمة فيما يتعلق بخدمات معينة : التعليم والصحة ، ومبرر ذلك ان هذه الخدمات تحقق نفعا خاصا بالاضافة الى النفع العام الذي يجنيه المجتمع ، ولذلك تفترض العدالة توزيع خدمات المرافق المقدمة بين الافراد المنتفعين مباشرةً من خلال دفعهم للرسوم وبين باقي المجتمع باعتبارهم منتفعين ايضاً من خلال فرض الضرائب.

جـ- وينصب اهتمام القاعدة الثالثة على الحالات التي يتجاوز فيها مبلغ الرسم نفقة الخدمة المقدمة . وتستند اما الى الرغبة في تقليص الطلب عليها (الخدمة) بسبب انها غير اساسية ، مثل رسوم السفر .

ولايتعارض مع هذه القواعد ان يكون الهدف من استيفاء الرسوم مقابل هذه الخدمات هو هدف مالي ، اذ تهدف الدولة من فرض الرسم الحصول على ايرادات ، ولهذا يتفق اغلب المتخصصين في المالية العامة على انه في حالة زيادة الرسم عن نفقة الخدمة فان هذه الزيادة بمثابة ضريبة مستترة . ويذهب آخرون الى ان المبلغ الذي يدفعه الفرد مقابل خدمة معينة يمثل رسماً بصرف النظر عن زيادته على نفقة ادائها مادام هناك تناسب (تقارب) بين هذا الرسم وبين المنفعة التي يحققها الفرد .

غير ان هذه المنفعة لايمكن قياسها ، وبالتالي القول بانها تتناسب مع المبلغ ، فضلا عن ان اهمية استهلاك الخدمة تختلف من فرد الى آخر ، ولهذا فان من الاوفق وجود الرسم بصرف النظر عن المنفعة المتأتية من استهلاك الخدمة ، على ان لايكون مبالغا في مقداره . وبناء عليه فان الجزء الزائد عن المبلغ المدفوع عن نفقة ادائها ضريبة مستترة .

جـ- مقارنة بين الثمن العام والرسم

على الرغم من ان كلاً من الثمن العام والرسم يمثل ايرادا عاما تقوم الدول بتحصيله لتغطية النفقات العامة ، الا ان فنهما المالي مختلفا ، وسنبحث اوجه التشابه والاختلاف بينهما .

أ - اوجه التشابه : يتشابه الثمن العام مع الرسم ، في ان كلا منهما يدفع بقصد الحصول على نفع خاص يتمثل في الخدمة المقدمة من المرفق العام او سلعة من منتجات المشروعات العامة . كما ان كلا منهما مساو لتكاليف الخدمة أو السلعة المستهلكة أو اكبر أو اقل منهما ، وكذلك الاسباب التي تدفع الدولة الى فرض الرسم هي التي تدفعها الى تحديد ثمن منتجات (الدومين) بصورة أكبر أو اقل من نفقة انتاجها. واخيرا يتشابهان في ان كلاً منهما يتضمن ضريبة مستترة.

ب- ويختلف الثمن العام عن الرسم بانه يدفع مقابل النفع الخاص المتأتي من السلعة التي تبيعها المشروعات العامة ، في حين يدفع الرسم مقابل نفع خاص يقترن بنفع عام يؤديه المرفق للمجتمع . ويتحدد الثمن العام بناء على قوانين العرض والطلب في ظل المنافسة الكاملة وقوانين الاحتكارات وقواعدها اذا كان هناك حالة من حالات الاحتكار المالي ، في حين يتحدد الرسم بناء على القانون او القرار الاداري وفي ضوء احتكار السلطة في تقديم السلعة . وبالتالي فان السلطة العامة تستقل بتحديد قيمته وبيان الاحكام القانونية التي تنظمه (٨) . كذلك يدفع الثمن العام اختيارا ولاتتمتع الدولة ازاء مقاضاته امام المحاكم بحق امتياز على اموال المشتري ، بينما يدفع الرسم جبرا وتتمتع الدولة في تحصيله بحق امتياز على اموال المدين . واخيرا تتزايد اهمية الثمن العام لانتشار استخدامه بسبب زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والعكس صحيح بالنسبة للرسوم كمصدر من مصادر الايرادات العامة حيث تتناقص اهميتها كما ذكرنا .

الفصل الثالث
القروض العامة

قد تحتاج الدولة في احيان كثيرة الى انفاق مبالغ كبيرة في وجه محدد من وجوه الانفاق العام لا تسمح الايرادات الاعتيادية ، وبخاصة الضرائب ، بتمويلها . ولذلك تلجأ الى القرض العام كوسيلة تحصل من خلالها على الموارد المالية اللازمة . وبهذا المعنى فان القرض مورد من موارد الدولة الاستثنائية على الرغم من انه لايتسم بالدورية والانتظام وتلجأ اليه السلطات العامة عادة لمواجهة ظرف استثنائي .

وتلجأ الدولة الى القرض العام في حالتين هما :

اولاً : عندما تبلغ الضرائب حدها الاقصى ، حيث يكون "المعدل الضريبي" قد بلغ حجمه الامثل ، وهذا يعني ان "المقدرة التكليفية القومية" قد استنفدت ، بحيث لايعد ممكناً لجوء الدولة الى مزيد من الضرائب ، والا كان سلوكها هذا مهددا للنشاط الاقتصادي ومستوى المعيشة .

غير ان اللجوء الى القروض – في هذه الحالة – لايعطله استنفاد المعدل الضريبي للمقدرة التكليفية القومية ، لان ذلك لايعني استنفاد المقدرة المالية للاقتصاد القومي بجميع مصادره . حيث يبقى بامكان الدولة ان تلجأ الى القروض العامة لتغطية نفقاتها العامة او الى الوسائل النقدية (الاصدار النقدي الجديد) .

ثانياً: عندما يكون للضرائب ردود فعل اجتماعية عنيفة ، حتى قبل بلوغ مستوى الحالة السابقة ، وهذا يعني ان للضرائب حدودا اقتصادية وحدودا اجتماعية تقيد قدرة الدولة على استخدامها . عندئذ يصبح القرض وسيلة فعالة بيد الدولة لتجميع المدخرات التي تعجز الضرائب عن القيام بها ، وبالتالي فان عبء تمويل النشاط العام يصبح موزعا بين المقرضين والمكلفين بدلا من قصره على فئة مكلفي الضرائب فقط . وعند ذاك لاتقتصر اهمية القروض العامة

بانها مورد غير منتظم لتمويل النفقات العامة . وانما هي اداة فعالة من ادوات السياسة المالية ، وبالتالي الاقتصادية ، اي وسيلة للتوجيه الاقتصادي يقتضي استخدامها بعناية تامة لخدمة الاغراض الاقتصادية للدولة ، في ضوء علاقتها بمستوى الدخل القومي ، ومدى تاثيرها عليه .

لهذا سنبحث تعريف القرض العام وتقسيماته ، وطبيعته ، وتنظيمه الفني ، واخيراً آثاره الاقتصادية .

١- القرض العام : معناه ، انواعه وطبيعته(٩)

يتحدد نطاق الدراسة في هذه الفقرة بالمقصود بالقرض العام ، ومدى تمييزه عن ديون الدولة الاخرى ، وانواع القروض العامة ، والطبيعة القانونية والاقتصادية له ، لان الاخيرة توضح الدور الذي يمكن ان يلعبه القرض العام في الاقتصاد القومي ، والاساس الذي يستند اليه اطراف الالتزام الائتماني (المقرض والمقترض) .

١- معنى القرض العام ومدى تمييزه عن صور الدين العام الاخرى

أ- تعريف القرض العام ومقارنته مع الضريبة

يعرف القرض العام بانه مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من خلال اللجوء الى الغير (الافراد ، المصارف ، المؤسسات المالية) وتعهد برده مع الفوائد المترتبة عليه خلال مدته المحددة وفقا لشروطه .

يتضح من هذا التعريف ان القرض احد موارد الدولة التي تختلف عن الضريبة على الرغم مما يجمعهما من بعض اوجه الشبه المشتركة . ومن ابرز هذه الوجوه ان الافراد هم الذين يتحملون نهائيا عبء كل منهما في التحليل الاخير – كما اوضحنا في تعريف الضريبة – فمن المعلوم بالنسبة للقرض ان الدولة عندما تقوم بتسديده ، يمثل قناة من قنوات الانفاق العام يتطلب تدبير الموارد اللازمة لمواجهته ، وان الضرائب اهم هذه الموارد . وهكذا فان مكلفي الضرائب هم الذين يتحملون في

النهاية عبء القروض العامة في اغلب الاحيان من خلال تحمل العبء الضريبي . ويتشابه القرض العام مع الضريبة ايضاً في ان كلاً منهما يتطلب صدور قانون . غير ان القرض العام يختلف عن الضريبة في مجالات اخرى . فالضريبه تمثل مساهمة اجبارية تحصل عليها الدولة من المكلفين بصورة نهائية دون ان تدفع عنها اية فوائد ، في حين يقوم القرض العام – كقاعدة عامة – على اساس المساهمة الاختيارية من جانب المكتتب (المقرض) ، كما تلتزم الدولة برد المبالغ المكتتب بها ودفع فوائد عنها . كذلك لا تخصص حصيلة الضريبة الى انفاق محدد ، وانما توضع مع الايرادات الضريبية الاخرى لتشكل مبلغا واحدا يخصص للانفاق العام . في حين ان الاصل في القرض العام ان تخصص حصيلته لغرض معين يحدده القانون .

الا ان وجوه الاختلاف هذه قد خفت وطأتها من جراء التطور الذي لحق المالية العامة . فقد يقترب القرض من الضريبة عندما تلجأ الدولة الى اصدار قروض اجبارية يلتزم المواطنون بالاكتتاب بها ، وقد تكون بفائدة ، او بفائدة رمزية ، بل وحتى بدون فائدة . وقد تطرح الدولة قرضا مؤبدا لاتلتزم بسداده خلال مدة معينة .

ب- مدى تمييز القرض العام عن الاصدار النقدي

ان المفهوم المتقدم للقرض العام لايجعل منه الصورة الوحيدة للديون التي تلتزم الدولة بالوفاء به ، حيث يلاحظ انها تلتزم بالعديد من الديون والالتزامات المالية من خلال ادائها لوظائفها المختلفة ، والتعويضات التي تدفع لمن تنزع ملكيته للمنفعة العامة ... وعلى الرغم من ان القروض تتفق مع هذه الالتزامات في انها دين يقع عبؤه على الدولة مكونة في مجموعها مايعرف بالدين العام ، الا انها تختلف عنها اختلافا كبيراً من الناحية المحاسبية . فبينما تظهر الالتزامات الاخرى في الموازنة العامة للدولة في باب النفقات ، نجد ان القروض العامة تسجل في جانبي الايرادات والنفقات معا ، وان لم يكن ذلك في نفس الوقت . فهي تظهر في جانب الايرادات وقت تحصيل المبالغ المكتتب بها ، وفي جانب النفقات عند دفع فوائدها واقساطها .

وهكذا فان القروض العامة مجرد جزء من الدين العام ، الا انها ليست الصورة الوحيدة له ، كما لاتتفق بجميع خصائصها مع صوره الاخرى ، وان جرى العرف على استخدام لفظ القرض العام كمرادف للدين العام . كذلك فان القرض العام من الموارد الائتمانية في المالية العامة الحديثة .

وعلى الرغم من أن القرض من الموارد الائتمانية في الدولة ، الا انه لايستنفد جميع مصادر الائتمان فيها ، اذ ان بمقدورها – ولو نظريا– اللجوء الى الوسائل الاخرى في نطاق السياسة النقدية والائتمانية ، وبخاصة الاصدار النقدي الجديد .

يرتبط الاصدار النقدي لدى العامة بفكرة طبع نقود جديدة وارغام الجمهور على قبولها ، وبخاصة من دائني الدولة كعملة قانونية . وقد يدفع الدولة الى ذلك نقص في حصيلة الضرائب ، او عدم رغبتها في الاقتراض من المصادر العادية (طرح سندات بفائدة) . اذ تجد الدولة في اصدار العملات االورقية والمعدنية زيادة عما هو متداول طريقا سهلا للحصول على السلع والخدمات ، ويبرر هذا التصور ماهو واقع فعلا من وجهة نظر التحليل الاقتصادي (النقدي والمالي) ، اذ ان اصدار نقود جديدة يمثل في حقيقته دينا على الاقتصاد القومي ، لان وحدة النقد الجديدة هذه تعبر عن قوة شرائية ، تفقد قيمتها ، اذا لم تجد سلعا وخدمات يطرحها الانتاج القومي ، وبذلك فهي تمثل دينا ينبغي الوفاء به من خلال دعم القدرة الانتاجية للمجتمع قبل التفكير في امر تغذية الدورة النقدية فيه بأي اصدار نقدي جديد ، والا تحقق الاتجاه العكسي المتسارع ، وهذا يعرض المجتمع لخطر التضخم ، وبالتالي انهيار النظام النقدي . وتتجلى هذه المخاطر اذا لجأت الدولة الى تمويل التنمية في اقتصاد متخلف بالاصدار النقدي(١٠) .

ولما كانت عملية الاصدار النقدي سلاحا ذا حدين . فان الرغبة في الاستفادة منه تفترض التمسك بالحذر ، بحيث يكون :

- الجهاز الانتاجي يتمتع بدرجة عالية من المرونة .
- هناك فائض في عناصر الانتاج (معطلة) .

واذا اضطرت الدولة لهذا المسلك فعليها ان تقوم بالاصدار النقدي على صورة

دفعات بسيطة ، بحيث يستطيع الاقتصاد القومي امتصاصها ومقاومة الاضطرابات التي يحدثها ، وان تتوقف هذه العملية اذا اتجهت الاسعار نحو الارتفاع تجنبا لخطر التضخم .

واذا كان الاصدار النقدي يمثل دينا عاما ، فانه يعد من قبيل الوسائل المباشرة التي تلجأ اليها الدولة لخلق قوة شرائية جديدة – وفقا لشروط معينة – وبالتالي فهو من قبيل الوسائل التدخلية المباشرة التي لانخوض فيها الان ، ولا فيما ترتبه من نتائج ، لان ذلك مجال لدراسات اخرى . غير ان الاصدار النقدي قد يثور عنه الحديث تحت وصف اخر ، (لاتفتقد معه طبيعته او نتائجه الاساسية) ، وان كان ذلك يحدث بشكل غير مباشر ، يتحول الدين العام الناشئ عن القروض العامة الى نقود ، عندما يجري التعامل في سندات هذه القروض بطريقة تؤدي الى زيادة عرض النقود، من خلال التوسع في خلق الائتمان . فعندما يقوم البنك المركزي بشراء سندات القرض الحكومي من الدولة مباشرة او من سوق الاوراق المالية (في حالة وجودها) فانه يقوم بتسديد ثمن هذه السندات من خلال اضافة قيمتها الى رصيد الحساب الجاري في الدولة ، او بشيك مسحوب على البنك المركزي نفسه لحساب البائع . وعندئذ يتسبب البنك المذكور – في الحالتين – في زيادة اولية لكمية النقود من خلال اصدار نقدي جديد بقيمة القرض . هذا بالاضافة الى ان هذه الزيادة الاولية ستؤدي الى زيادة احتياطات البنوك التجارية ، حيث يضاعف النظام المصرفي هذه الزيادة الاولية عدة مرات (مضاعف الائتمان) ، يتوقف عددها على قواعد النظام المصرفي (نسبة الاحتياطي القانوني ...) والظروف الاقتصادية السائدة (مستوى النشاط الاقتصادي ...) .

٢- انواع القروض العامة

يختلف تقسيم القروض العامة باختلاف المعيار الذي يستند اليه كل تقسيم . ولذلك يمكن ان نميز ثلاثة انواع منها ، وعلى النحو الآتي :

أ- القروض الداخلية والخارجية

يكون القرض داخليا اذا كان السوق الداخلي الذي يعقد فيه القرض داخل الدولة. وهذا يتطلب توفر المدخرات الوطنية عن حاجة السوق المحلي للاستثمارات الخاصة ، بحيث تكون كافية لتمويلها لتغطية مبلغ القرض الداخلي ويطلق عليه احيانا (القرض الوطني) للاشارة الى حقيقة استخدامه ، كأن يكون ضروريا لمواجهة نفقات الحرب التي تخوضها الدولة ، او لتمويل مشروعات التنمية ، ... او تخليص الدولة من اعباء ديون خارجية ثقيلة . وبهذه الحالة لايتضمن القرض اية مزايا للمكتتبين كالفوائد المرتفعة .

اما القرض الخارجي ، فان المكتتبين في سنداته هم الذين يقيمون خارج الدولة ، ومن ثم الاكتتاب فيه يطرح في السوق المالي الخارجي . حيث تتوجه الدولة الى المدخرات الاجنبية في دولة اخرى ، او تلجأ الى مؤسسة من مؤسسات التمويل الدولي لاقراضها ، وغالبا ماتخلع الدولة على سندات هذا القرض بعض الضمانات والمزايا بالاضافة للفوائد ، لتشجيع الافراد (والمؤسسات الدولية) على منح الائتمان للدولة المقترضة . وتتجه الدولة الى عقد القروض الخارجية عندما - بوجه عام- لاتكون هناك مدخرات او رؤوس اموال وطنية كافية للقيام بالمشروعات الانتاجية الضرورية ، ومن ثم ترى الاستعانة برؤوس الاموال الاجنبية على ان تستخدمها هي بنفسها ، لا اصحابها الاجانب ، في عملية التنمية الاقتصادية ، واما لعدم كفاية حصيلة الدولة من العملات الاجنبية لتغطية العجز في ميزان مدفوعاتها .

وقد يتحول القرض الخارجي الى قرض داخلي او العكس ، حيث تعمد الدولة الى ذلك ، عند تحسن ظروفها واوضاعها الاقتصادية ، قبل حلول اجل القرض . فتقوم الدولة او مواطنوها بشراء سندات القرض من الدائنين المقيمين في الخارج . وقد يتحول القرض الداخلي الى قرض خارجي اذا ماتحولت ملكية السندات من الاشخاص المقيمين داخل الدولة الى ملكية اشخاص ينتمون الى دولة اخرى .

ب- القروض الاختيارية والقروض الاجبارية

الاصل في القرض العام ان يكون اختياريا . ويقصد بالقرض الاختياري ان يكون الافراد احرارا في الاكتتاب في سندات القرض من عدمه ، حيث ان الفرد اقدر من غيره على تقييم ظروفه الخاصة والاعتبارات المالية والاقتصادية المحيطة به، من خلال المقارنة مع فرص الاستثمار المتاحة الاخرى .

وتستطيع الدولة تجاوز هذا الاصل عندما تلجأ الى اصدار قرض اجباري لاتمنح الافراد فيه حرية الاكتتاب من عدمها ، حيث يجبرون عليه وفقا للاوضاع التي يقررها القانون . وغالبا مايكون القرض الاجباري داخليا لان سلطة الدولة في قسر الافراد على الاكتتاب في قروضها تتحدد بنطاق اقليمها ، في حين يمكن ان يكون القرض الاختياري داخليا او خارجيا .

وقد تحول الدولة قرضا اختياريا سبق ان عقدته الى قرض اجباري ، حيث تؤجل موعد تسديده ، دون ان تحصل على موافقة المقرضين على هذا التأجيل .

وبقدر مايقترب القرض الاجباري من الضريبة فانه يبتعد عن القرض الاختياري، الى الدرجة التي يمكن اعتباره معها وسيلة وسط من وسائل الحصول على الايرادات العامة . وهذه الصفة هي التي تجعله اقرب شبها بالضريبة ، وبخاصة اذا لجأت الدولة الى ذات القواعد المقررة في نطاق الضرائب لتحديد المبلغ الذي يكتتب به الافراد رغما عنهم . الا انه يختلف عنها في عملية رد المبالغ المقترضة مع فوائدها الى المكتتبين به .

وهناك اسباب عديدة تدفع الدولة الى عقد القرض الاجباري منها :

- حالة ضعف ثقة الافراد بالدولة ، بحيث لو كان الاكتتاب بالقرض اختياريا لما اقدموا عليه بسبب ضعف ثقتهم بالحالة الاقتصادية للدولة وقدرتها على رده مع فوائده .
- الوضع الذي يسود فيه التضخم ومايرافقه من آثار تؤدي الى ارتفاع مستوى الاسعار ، وتدهور قيمة النقود . حيث ترى الدولة ضرورة قسر الافراد على اقراضها لتمتص جزءا من كمية النقود المتداولة للحد من آثار التضخم السائد .

ومع هذا وبالنظر لخطورة الاثار الناشئة عن القروض الاجبارية ، فان الدول تميل الى تجنبه الا في حالات الضرورة القصوى .

جـ- القروض المؤبدة والقروض المؤقتة

يعد القرض مؤبدا (دائما) اذا كانت الدولة لاتلتزم بالوفاء به مع فوائده خلال المدة المقررة . وتقرر هذه الصفة لصالح الدولة ، حيث يجوز لها الوفاء بالقرض المؤبد في اي وقت دون ان يحق للمقرضين الاعتراض على ذلك .

في حين ان الدولة تلتزم بالوفاء بالقرض المؤقت (القابل للاستهلاك) في وقت محدد ، ووفقا للاسس المعتمدة في قانون الاصدار ، حيث تحدد رد القرض مع فوائده بعد مرور خمس او عشر سنوات من تاريخ صدوره ، او تسديده بين تاريخين محددين .

وتتمتع الدولة في حالة القرض المؤبد بقدر كبير من حرية اختيار الوقت الملائم لها لتسديده مع فوائده ، كأن تنتهز فرصة وجود فائض في الموازنة تستخدمه في الوفاء، او ترى ان احوال السوق المالية مناسبة من حيث اسعار الفائدة ، حيث تتخلص من جزء من الدين في ظروف تراها مواتية . الا ان القروض المؤبدة تنطوي على خطورة بالنظر الى انها لاتلتزم الدولة بالسداد في وقت محدد ، مما قد يغري الحكومات المتعاقبة على عدم تسديدها ، وبالتالي تتراكم الديون على الدولة ، وتزداد اعباؤها ، وقد يؤدي ذلك الى تدهور احوالها المالية . وبخلاف القرض المؤقت الذي يفرض على الدولة ضرورة التسديد ، وهذا يؤدي الى تحريرها من الديون في آجالها المحددة ، مما يزيد من قدرتها على الاقتراض مرة اخرى اذا اختلفت الظروف . وتقسم القروض المؤقتة الى مايأتي :

- قروض قصيرة الاجل تدفعها الدولة في نهاية فترة لاتتجاوز سنة واحدة . وتستخدمها الدولة لسد عجز نقدي مؤقت خلال السنة المالية ، حيث ينتج هذا العجز عن سبق تنفيذ النفقات على تحصيل الايرادات من ناحية الزمن ، الامر الذي يضطرها الى الاقتراض لحين تحصيل الايرادات وحيث ان طبيعة العجز المؤقت

موسمية طارئة ، لذلك تتلافاه الدولة من خلال اصدار «انونات الخزانة العامة» . اما في حالة وجود عجز مالي (زيادة حقيقية في النفقات عن الايرادات) فتغطيه الدولة من خلال اصدار قرض لفترة قصيرة نظرا لعدم ملاءمة الظروف السائدة في السوق المالي لاصدار قرض لفترة اطول ، وهذا مانسميه (انونات الخزانة غير العادية) وتقدم الدولة هذه الانونات الى المؤسسات المالية ، البنك المركزي ، البنوك التجارية للحصول على قيمتها . ومن شأن هذه الانونات ان تزيد من كمية النقود المتداولة .

ولايوجد حد فاصل بين القروض متوسطة وطويلة الاجل في المدى الزمني ، الا انه يمكن القول - بوجه عام - ان مدة الاولى من سنة الى خمس سنوات ، والثانية من خمس سنوات فاكثر . وتستخدم هذه القروض - عادة - لتمويل مشروعات التنمية الاقتصادية او نفقات المجهود الحربي .

واخيرا فأن المجالس النيابية غالبا ماتعطي اهمية اكبر الى القروض متوسطة الاجل وطويلته اكثر من القصيرة الاجل .

٣- الطبيعة الاقتصادية والقانونية للقرض العام

ان تفهم الدور الذي يمكن ان يلعبه القرض العام في الاقتصاد القومي تتوقف على بيان طبيعته الاقتصادية والقانونية ، فضلا عن ان ذلك يحدد الاساس الذي يستند اليه اطراف الالتزام (المقرض والمقترض) .

أ- الطبيعة الاقتصادية للقرض العام

تختلف وجهة النظر الاقتصادية ازاء القرض العام في ظل كل من الفكر التقليدي والنظرية الحديثة في المالية العامة . ولذلك سنعرضهما تباعا .

- **الفكر التقليدي** : لقد رفض التقليديون لجوء الدولة الى القرض بسبب ايمانهم بمزايا الحرية الاقتصادية ، وعدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي الا في اضيق الحدود . وامام ظاهرة زيادة النفقات العامة انصب اهتمامهم على تحديد الحالات التي يجب ان تلجأ الدولة فيها للضرائب ، وتلك التي تلجأ فيها للقروض .

قال آدم سميث ان اقتراض الدولة يترتب عليه نقص في رؤوس الاموال المتاحة للافراد ، وان استثمارها لايكمل الاستثمار الخاص وانما ينافسه . وذهب ريكاردو الى ان انفاق الدولة على حساب الانفاق الخاص المنتج ولذلك قال ان على الدولة اذا اضطرت الى انفاق غير عادي تموله من الضرائب لا القروض .

اما ساي فقال ان الدولة تنفق ماتقترضه في اغراض استهلاكية في حين ينفق الافراد في اعمال انتاجية ، واضاف ، يصح ان تقترض الدولة اذا كان استعمال الافراد لما يقترضونه من اموال غير منتج ، او كان اقتراض الدولة من المدخرات الاضافية (او يسبب ايجاد المدخرات) او اذا تعرضت المدخرات للخروج من الدولة(٢١).

لقد كان ايمان الفكر المالي التقليدي هذا انعكاسا طبيعيا لامرين ، هما : ايمان النظرية الاقتصادية التقليدية بتلقائية توازن التشغيل الكامل ، ومساوئ توسع الدولة الحديثة في اللجوء الى القروض العامة في مرحلة النمو الاقتصادي .

– **النظرية الحديثة** : فقد الفكر التقليدي اساسه الاقتصادي امام اكتمال الجهاز الانتاجي ، وانتشار الازمات الاقتصادية في الدول المتقدمة وما تلاه من بطالة، مما فرض ظهور فكر جديد قوامه ضرورة تدخل الدولة في مثل هذه الحالات وقد توج هذا الفكر بالنظرية الكينزية(١٢) .

لقد اخذت النظرية الكينزية الدول المتقدمة التي تملك جهازا انتاجيا متقدما ومتعطلا موضوعاً لدراستها ، حيث تعد وبالقياس الى هذا الهدف ان النفقات الاستهلاكية والنفقات الاستثمارية من طبيعة متكاملة ، ذلك انهما يلزمان معا لضمان الطلب الفعلي الكافي لتحقيق التشغيل الكامل . ومعنى ذلك ان النظرية الكينزية تعد الزيادة في النفقات بقصد التوسع في النفقات الانتاجية ، علاجا لحالة الكساد الاقتصادي في البلاد المتقدمة . وبذلك سقطت التفرقة التي اقامها الفكر التقليدي في مجال تغطية النفقات العادية وذلك بغرض رفع الطلب الفعلي . وبالاضافة الى ذلك فان القروض العامة يمكنها حيث تقل فرص الاستثمار الخاصة وتفيض المدخرات عن حاجة السوق ان تجد لهذه المدخرات المعطلة فرصة للتوظف ، وهو

مايعد ضروريا لاستمرار النمو الاقتصادي ، ولتفادي وقوع الازمة الاقتصادية . وبالاضافة الى استخدام القروض في محاربة الكساد الاقتصادي فان الدولة يمكنها ايضا ان تستخدمها في مكافحة التضخم .

ونخلص مما تقدم الى ان النظرية الحديثة تستخدم القروض العامة كأداة من ادوات السياسة الاقتصادية ، لتحقيق توازن التشغيل الكامل في اتجاهين ، الاول : لمحاربة البطالة ودعم القوة الشرائية ورفع الطلب الفعلي ، والثاني : لمحاربة التضخم والمحافظة على القوة الشرائية وخفض الطلب الفعلي بالاضافة الى ان القروض تلعب دورا مهما في التنمية الاقتصادية ، وبخاصة القروض الخارجية ، في الدول النامية بسبب النقص في الادخار ، وحاجة هذه الدول الى استيراد مستلزمات التنمية من الخارج .

ب- الطبيعة القانونية للقرض العام

من المعلوم ان القرض العام يتم من خلال تبادل ارادة شخص عام مقترض (الدولة ، والمقرض) . وينتج عن هذا العقد ، وبخاصة القرض الاختياري ، التزام المقرض بتسليم مبلغ معين من المال ، ويلتزم المقترض بدفع اصل الدين مع الفوائد المستحقة عليه في آجاله المقررة .

واذا كان الامراء والملوك يقترضون من الماليين سابقا على اساس الثقة الشخصية بهم ، او يرهنون اراضيهم ، ... فان القروض الحديثة تتميز ببعض السمات ، اهمها:

- اصبح القرض يعقد باسم الدولة لا باسم رئيسها .
- لم تعد الدولة تقدم ضمانا او رهنا لما تقترضه ، وانما تضمن مواردها المختلفة تسديد ديونها والفوائد المترتبة عليها .
- اصبحت القروض تأخذ شكل سندات تعطى للمقرضين ، بحيث يمكنهم التصرف بها .

وعلى الرغم من المجادلات القلمية الكثيرة التي تناولت تكييف طبيعة هذا العقد ، الا ان الرأي الراجح قد اعتبره عقدا من عقود القانون العام ، ويخضع لجميع

القواعد والاحكام التي تسري على تلك العقود . فهو عقد ملزم لطرفيه يرتب حقوقا للمقرض (الدائن) والتزاما على المقترض (المدين) لايجوز المساس بها تحت ظل الظروف العادية .

وتتطلب الدساتير في معظم دول العالم ضرورة موافقة ممثلي الشعب على عقد القروض العامة ، حيث تتم موافقة المجالس النيابية على هذا الاصدار بقانون ، وهو قانون اجرائي من ناحية الشكل لا من ناحية الموضوع ، اي انه لايخلق قواعد قانونية مجردة . ولا يتضمن قواعد آمرة وانما هو مجرد موافقة السلطة التشريعية على قيام السلطة التنفيذية (الحكومية) باصدار قرض عام بمبلغ معين وطبقا لشروط ومزايا معينة . اما مايتعلق بالشروط والاوضاع القانونية الاخرى للقرض ، كطريقة الاصدار ذاتها وسعر الفائدة ، الى غير ذلك من التفصيلات فأمرها متروك للحكومة تقررها على النحو الذي تراه ملائما .

ويرجع اشتراط موافقة المجالس المشار اليها الى اسباب سياسية واقتصادية اهمها :

١- ضرورة موافقة المجالس النيابية على الايرادات العامة التي تحصل عليها الدولة وكيفية انفاقها لها . وهذا الحق طبيعي طالما انها (المجالس النيابية) تملك حق فرض الضرائب ، ولو اجازت السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية اللجوء الى القرض دون موافقتها ، لعمدت الى ذلك كلما رفض البرلمان فرض ضرائب جديدة ، فضلا عن ان مناقشة البرلمان لمجال انفاق القرض تؤدي الى الحد من الاسراف الحكومي .

٢- ان مناقشة القرض العام تتيح للسلطة التشريعية والرأي العام الوقوف على مبررات القرض ، ومجالات انفاقه المختلفة ، مما يزيد من ثقة اصحاب الاموال في الائتمان العام من جهة ، وما يمكن من الاعلان عن القرض ويساعد على نجاحه من جهة اخرى .

وبناء على ذلك فقد عدّه بعض الفقهاء عملاً تشريعيا ينظمه قانون ويلغيه آخر ، في حين عدّه اخرون عملا من اعمال السيادة لاتخضع الدولة فيه لسلطان ، فليس

هناك التزام قانوني . يجبرها على الوفاء بالتزاماتها ، بل يقع عليها التزام ادبي فقط في هذا المجال(١٣) . غير ان هذه الاراء منتقدة لانها تزعزع الثقة بالدول وتهدر ائتمانها ، فضلا عن تضييع حقوق الافراد التي تحميها القوانين الوضعية . فالقرض في جوهره عقد يتم باتحاد الايجاب الصادر من الدولة وقبول المكتتب على نحو يظهر اثره في المعقود عليه ، الامر الذي يفرض على الدولة احترام التزامها ، وما القانون الا شرط لاجازة صدور العقد ، وبالتالي يجب ان تخضع الدولة والافراد لسيادة القانون دعما للثقة في سندات القروض التي تصدرها الدولة ويقبل المكتتبون عليها تحقيقا للاهداف المتوخاة .

ثانيا : التنظيم الفني للقروض العامة(١٤)

يتطلب عقد القروض العامة تنظيماً فنياً يتصل بعملية الاصدار ذاتها ، من حيث شروطها وطرقها المختلفة وانقضائها بانتهاء الاعباء المالية والتخفيف منها . وعلى النحو الاتي :

١- شروط القرض العام وطرق صدوره

يقصد بعملية القروض العامة ، تلك العملية التي تحصل الدولة عن طريقها على المبالغ المكتتب بها في سندات القرض من المكتتبين فيه مقابل تعهدها بردها مع فوائدها وفقا للشروط المنصوص عليها في عقد القرض . وقد لاحظنا ان اصدار القروض العامة يتطلب صدور قانون يتضمن موافقة السلطة التشريعية ، واصبح هذا مبدءاً دستوريا في معظم دول العالم . وسنبحث شروط اصدار القرض العام وطرقه .

أ- شروط القرض العام

وهي مجموعة الاوضاع التي تحيط باصدار القرض العام ، من حيث قيمته ، شكل سنداته ، وسعر هذه السندات ، والفائدة المقررة ، واخيرا المزايا والضمانات الممنوحة للمكتتبين .

– مبلغ (قيمة) القرض العام : قد يصدر قانون القرض العام بقيمة محددة (مبلغ معين) ، وقد تكون قيمته غير محددة . فيصبح محدد القيمة اذا حددت الدولة المبلغ الذي يصدر به مقدما وتصدر السندات في حدود هذا المبلغ فحسب ، حيث يقفل باب الاكتتاب فيه بمجرد تغطيته ، او بانتهاء المدة المحددة للاكتتاب . وبفرض تحصيل مبالغ عند الاكتتاب تتجاوز هذه القيمة ، فان الدولة تضع من القواعد مايؤدي الى تخفيضها . كأن تقرر تخفيض القيمة الشكلية طبقا لطريقة حسابية واحدة تسري على كافة الافراد المكتتبين في سندات القرض ، مهما كان المبلغ الذي طلب الفرد الاكتتاب به ، وقد تلجأ الدولة في تخفيض المبلغ الى مراعاة صغار المكتتبين الذين تتجاوز قيمة اكتتابهم حدا معينا ، فلا تخفض منها شيئا وانما تجري عملية التخفيض بالنسبة الى الاكتتاب الزائد عن هذا الحد .

وقد لاتحدد الدولة قيمة القرض ، وانما تحدد مدة معينة تقبل جميع الاكتتابات التي تقدم خلالها . ويحدث ذلك في حالة ما اذا كانت الدولة في حاجة الى اموال كثيرة ، او اذا خشيت الا يغطى مبلغ القرض اذا هي حددته فيتأثر الائتمان العام والثقة بالدولة ، وفي مثل هذه الاحوال تقبل جميع الاكتتابات مهما كان مقدارها اذا قدمت في المدة المعينة . ويحدث ذلك في اوقات الحروب والازمات الاقتصادية التي تواجهها الدولة .

– شكل سندات القروض : تأخذ شكل سندات حكومية تصدرها الدولة ، ثم تطرحها لعملية الاكتتاب العام ، وقد تكون اسمية او لحاملها او مختلطة . وتكون هذه السندات اسمية اذا اشتملت على اسم مالكها ، حيث تقوم الدولة بمسك سجل خاص بالدين تقيد فيه اسماء المكتتبين في القرض العام وتودعه في وزارة المالية ، ولا تنتقل ملكية هذه السندات الا اذا تم تغيير البيانات الواردة في السجل . كما ان فائدة السند لا تدفع الا لمن تكون الملكية مسجلة على اسمه . وبالتالي فانها تحمي اصحابها من السرقة والضياع ، غير ان تداولها غير مرن . ولا تحتوي السندات لحاملها على اسم المالك لها ، وبالتالي فانها لا تخضع للشروط المذكورة في السندات الاسمية ، وتنتقل ملكيتها بمجرد التسليم باليد (الحيازة في المنقول سند الملكية) .

اما بالنسبة للسندات المختلطة فتأخذ شكلا وسطا بين النوعين المذكورين اعلاه . حيث تجمع مزايا السندات الاسمية فيما يتعلق بالتسجيل وعدم نقل ملكيتها الا بعد تغيير البيانات المثبتة في السجل ، ومزايا السندات لحاملها ، من حيث تحصيل الفوائد ، حيث يرفق بها كوبونات يتصل كل منها بالفائدة التي تدفع لحاملها في تاريخ معين .

– **سعر الاصدار والفائدة** : قد يصدر القرض العام بأحد سعرين : سعر التكافؤ او بأقل من سعر التكافؤ .

فاذا كانت القيمة (الاصل + الفائدة) للسند مائة دينار واصدرته الدولة بهذه القيمة يقال ان القرض قد صدر بسعر التكافؤ ، اما اذا اصدرته بأقل من ذلك ، فيقال انه صدر بأقل من سعر التكافؤ ، حيث يدفع المكتتب القيمة الاقل في حين يحصل على القيمة الاكبر . ويعد الفرق بينهما مكافأة تسديد هو الفائدة بالمعنى الاقتصادي ، وهذا ما يحفز الافراد على الاكتتاب بالقرض .

ان طريقة الاصدار بسعر التكافؤ هي المفضلة اذا كانت الاموال المطلوبة للاكتتاب بالقرض متوفرة في السوق المالي ، بحيث تغطي قيمة القرض بسهولة . وبعكسه يمكن ان يصدر بأقل من سعر التكافؤ لاغراء المكتتبين على الاقبال عليه .

اما سعر الفائدة ، فتراعي الدولة في تحديده جملة من الاعتبارات ، ابرزها :

حالة الاسواق المالية (السوق الداخلي والاسواق الاجنبية في حالة القروض الخارجية) ومركز ائتمان الدولة ، وحجم مبلغ القرض المطلوب ومدته ، واحتمال تغير سعر الفائدة ، والمزايا التي تمنحها للمقرضين . وتعين الدولة مواعيد دفع الفوائد . وقد جرى العمل على ان تدفع الفوائد السنوية المستحقة على قسطين (بمعدل قسط لكل ستة اشهر) حتى لايضار صغار المقرضين (المكتتبين في كمية قليلة من السندات) اذا طالت المدة عن ذلك ، ولا يرهق القائمون بتسوية العبء المالي للقرض ، (الدولة من خلال مؤسساتها المختصة) ، اذا قصرت هذه المدة عن ذلك .

وفي جميع الاحوال ينبغي ان تكون الدولة حريصة وحذرة عندما تفضل اللجوء الى اي من الاسلوبين .

- المزايا والضمانات الممنوحة للمكتتبين

رغبة من الدولة في ترغيب الافراد على عملية الاكتتاب في سندات القرض العام الذي تصدره تقرر منحهم مزايا وضمانات لتحفزهم على الاقراض ، والاطمئنان على الاوضاع المحيطة به . ومن اهمها : مكافأة السداد التي تتقرر كمبلغ في القيمة الاسمية او الرسمية للسندات المكتتب بها ، وجوائز اليانصيب التي تمنح لبعض السندات ، او اعفاء السندات وفوائدها من الضرائب ، او قبولها في تسديدها . وان الميزة الاخيرة لسندات القرض العام يخلع عليها درجة عالية من السيولة ، حيث بامكان المقرض ان يعدّها بمثابة نقود يمكنه التصرف بها في ضوء احتياجاته ، وبالتالي يضفي عليها (السندات) اهمية كبرى .

ومن اهم المزايا والضمانات التي تقدمها الدولة للمقرضين مايتعلق بتأمين هؤلاء ضد خطر انخفاض قيمة النقود ، اذ ان كثيرا مايحجم الافراد عن اقراض الدولة خشية انخفاض هذه القيمة ، وذلك ان الارتفاع المستمر في مستوى الاسعار ، يؤدي الى تعرض المكتتبين في القرض الى خطر الاحساس بانهم لا يحصلون عند رد قيمته لهم على نفس القيمة الخاصة بالمبالغ المقترضة وقت اقراضها . وتستطيع الدولة تلافي هذا الخطر عندما تلجأ الى تقرير سعر فائدة مرتفع جدا يعوض ما يحتمل ان يطرأ من انخفاض في قيمة النقود وما يترتب عليه من رد المبالغ المقترضة بقيمة اقل من قيمتها الحقيقية عند الاقراض ، ولكن يعيب هذه الطريقة انها تؤدي الى عبء مالي ضخم يقع على الخزانة العامة للدولة ، وهي تسدد خدمة الدين العام ، فضلا عن كونها تتضمن اعترافاً من جانب الدولة بان نقدها سينخفض مرة اخرى خلال مدة القرض ، وهذا مايقلل الثقة في اوضاعها المالية والاقتصادية ويدفع الى مزيد من التضخم . او ربط قيمة القرض الحقيقية بمال عيني ، حيث ترتفع قيمة الاخير بارتفاع المستوى العام للاسعار وبالتالي تكون هذه القيمة تابعة التقلبات النقدية . ويمكن للدولة ان تختار هذا المال العيني من بين بعض الانواع التي تستطيع اداء دورها في تأمين المقرضين في هذه الحالة ، وعلى الاخص ربط القرض بالذهب، او بالعملات الاجنبية .

فتلتزم الدولة في حالة ربط القرض بالذهب ، برد المبلغ الاصلي للقرض بقيمة الذهب من عملات او سبائك على اساس قيمته بالنسبة للذهب عند سداد القرض وتتضمن عادة شروط ربط القرض بالذهب ان يكون قاصرا علي اتجاه الذهب الى الصعود دون الهبوط . وبناء على ذلك ، وعند انخفاض قيمة الذهب الذي يربط به القرض ، فان الوفاء بقيمة المبالغ المقترضة يتم على اساس القيمة الاسمية لسندات القرض .

اما اذا تم ربط القرض بالعملات الاجنبية (اي بسعر الصرف) فعندئذ تختار الدولة احدي العملات الاجنبية الثابتة نسبيا تربط بها سداد القرض فترده على اساس قيمة هذه العملة عند السداد تجنبا لما قد يطرأ على قيمة العملة الوطنية من انخفاض . وربما تعود الى المقرضين - في هذه الحالة - مبالغ القرض بقيمة اكبر اذا ماكانت العملة الاجنبية قد ارتفعت خلال الفترة من بداية القرض الى وقت تسديده .

اما عندما يربط القرض بالارقام القياسية للاسعار فان الدولة تختار ربط قيمة القرض في هذه الحالة باسعار بعض السلع المعينة التي تدخل في تكوين الارقام القياسية للاسعار ، فترد هذه القيمة الى قيمة هذه السلع عند الوفاء بالقرض العام .

ويعد الاسلوب الاخير (المستوى العام للاسعار) من افضل الوسائل لربط القرض به نظرا الى انه معيار واقعي يحيط باتجاه مستوى الاثمان خلال مدة القرض ، فاذا اتجهت هذه الاسعار نحو الارتفاع ، ترد الدولة القرض على اساس حجم التغيير الذي طرأ على اسعار السلع التي تدخل في الحساب عند قياس اتجاه الاثمان بصفة عامة . اضافة الى ان اسعار الذهب والعملات الاجنبية قد تكون متغيرة في ظل ظروف اقتصادية غير طبيعية مما يعطي انعكاساً غير دقيق لقيمها اضافة الى المحذور الذي يقدمه ربط القرض بالعملات الاجنبية فيما يتعلق بالاستهانة بالعملة الوطنية ومايترتب على ذلك بالاضافة للمضار الاقتصادية من خدش للسيادة والمشاعر الوطنية .

ب- طرق اصدار القرض العام

تستطيع الدولة ان تلجأ الى عدة طرق لاصدار قروضها العامة . منها : الاكتتاب العام ، الاكتتاب المصرفي ، الاكتتاب بالمزايدة ، والاصدار بالبورصة . وهي :

- الاكتتاب العام المباشر : وبموجب هذه الطريقة تتولى الدولة بنفسها طرح سندات القرض العام للاكتتاب بها مباشرة وتقديمها الى من يطلبها محددة بداية موعد الاكتتاب ونهايته ، وشروط القرض والمزايا التي تمنح للمكتتبين به . ويقوم من يرغب بالاكتتاب بشراء السندات من البنوك التجارية او المركزية او وزارة المالية ومكاتب البريد . وتتميز هذه الطريقة بانها توفر على الدولة المبالغ التي تحصل عليها البنوك في حالة ما اذا قامت باصدار القرض ، وبتمكين الدولة من بسط رقابتها الفعالة وسيطرتها على عمليات الاصدار ، مما لايتيح الفرصة للمضاربة بسندات القرض من خلال تخفيض المبالغ التي يطلبها كبار المكتتبين مع عدم المساس بطلبات صغار المقرضين . ويتطلب اللجوء الى هذه الطريقة ان تتوافر للافراد ثقة كافية في مالية الدولة . غير ان مايعيبها خطر عدم تغطية القرض باكمله مما قد ينتقص من الثقة في مالية الدولة ، كما قد لاتكون الدولة على درجة كافية من الدراية باحوال السوق المالي والنقدي مقارنة بوضع البنوك والمؤسسات المالية الاخرى ، وبالتالي فان هذه الاخيرة اقدر منها في عملية طرح السندات للاكتتاب .

- الاكتتاب المصرفي : تبيع الدولة بموجب هذه الطريقة الى البنك (البنوك او المؤسسات المالية ...) عن جميع سندات القرض مقابل مبلغ معين ، ومن ثم يترك للبنك حرية بيع السندات للجمهور مباشرة ، او في سوق الاوراق المالية بالسعر الذي تحدده هذه البنوك . وتتميز هذه الطريقة بانها تتيح للدولة الحصول بسرعة على المبلغ الذي تريد اقتراضه ، الا ان مايعاب عليها ان الدولة تتنازل عن السندات بسعر منخفض من اجل ان تتيح للبنوك تحقيق الربح الذي يفوق كثيرا ماتحصل عليه فيما لو استعانت بها الدولة في طريقة الاكتتاب العام ، حيث انه بموجب الطريقة الاخيرة - كما اوضحنا - تقتصر الفائدة التي تحصل عليها البنوك من الدولة على مجرد عمولة بسيطة ، اما في حالة بيع السندات للبنوك ، فانه يترتب عليها حرمان الدولة

من جزء يتمثل في الفرق بين المبلغ الاسمي للقرض وهو ما تصبح الدولة مدينة به للافراد مالكي السندات واصحاب الحق فيها (فضلا عن التزامها بدفع فوائده على هذا الاساس) والمبلغ الذي تدفعه البنوك فعلا للدولة ثمنا للسندات المباعة لها . الاكتتاب عن طريق المصارف يتضمن ايضا (بالاضافة الى البيع للمصارف) قيام المصارف بالتوسط لتصريف السند لمصلحة الخزينة او البنك المركزي مقابل عمولة فقط في حين يحتفظ الجمهور بالفائدة المحددة على السند .

- **الاكتتاب بالمزايدة** : تتلخص هذه الطريقة بقيام الدولة بعرض سندات القرض على من يرغب في شرائها : الجمهور ، البنوك ، ... للمزايدة دون ان تحدد سعرا ادنى للقرض . وقد تقبل الدولة - في هذه الحالة - الاكتتاب في سندات القرض بسعر دون سعر التعادل ، الذي يمثل المبلغ الاسمي الذي يصدر به السند ، وتتعهد الدولة برده ، كما تحسب الفائدة على اساسه ، وتعطى اولوية لمن يقبل شراء سندات القرض بأقرب الاسعار من السعر الاسمي . فلو حددت الدولة سعر التعادل بـ (١٠٠) دينار ، واعلنت قبولها للاكتتاب في القرض بسعر (٩٠) ديناراً للسند كحد ادنى ، وهو سعر التعادل . فاذا زادت المبالغ المطلوب الاكتتاب بها عن مبلغ القرض، فانها توافق على طلبات الاكتتاب التي تتضمن أعلى الاسعار .

- **الاصدار في البورصة** : اذا لجأت الدولة الى اصدار القرض العام في البورصة ، فتكون قد سلكت على غرار ماتفعله المشروعات الخاصة ، حيث تعرض سندات القرض للبيع في سوق الاوراق المالية (البورصة) وتبيعها بالسعر الذي يحقق مصلحتها كل يوم . وتمتاز هذه الطريقة بانها تتيح للدولة متابعة التقلبات في اسعار البورصة . الا ان مايعيبها انها محدودة المدى ، بسبب عدم استطاعة الدولة ان تعرض كمية كبيرة من السندات للبيع في وقت واحد ، والا انخفض سعرها .

٢- انقضاء القرض العام

يقصد بانقضاء القرض العام (اطفاءه) ، اي انتهاء العبء المالي المترتب على الدولة بسببه ازاء المقرضين الذي يتمثل بالفائدة واصل المبلغ المقترض .

ويتم انقضاء القرض بطريقتين ، اولهما : التخلص من الدين العام الناتج عن

القرض كلية بالوفاء به . وثانيهما : استهلاك الدين الذي لايعدو ان يكون صورة من صور الوفاء الجزئي له .

أ- وفاء القرض العام

وهو المسلك الطبيعي لانقضاء الدين العام (القرض العام) ، ويقصد به تسديده دفعة واحدة من خلال رد القيمة الاسمية السندات الى اصحابها . وغالبا ما يقتصر الوفاء - بهذا المعنى - على القروض التي تتخلص الدولة من عبئها المالي من الموارد العادية (قروض قصيرة الاجل ومبالغها قليلة) . اما القروض الضخمة ، وطويلة الاجل ومتوسطة الاجل ، فلا تلجأ الدولة الى الوفاء بها دفعة واحدة ، وانما تستهلكها على مدى سنوات .

ولا تحدد الدولة موعدا لانقضائه في حالة القرض المؤبد ، حيث تستطيع الوفاء به متى ارادت ، لان شرط عدم انقضاء الدين هنا لمصلحة الدولة لا للدائنين ، ولها ان تتنازل عنه متى وجدت ان ذلك يحقق مصلحتها . على ان التخلص من هذه الديون يكون بطريقة الاقساط وليس بطريقة السداد الكامل بالنظر لضخامة مبلغها . في حين ان الاصل في القرض لاجل ان يسدد في موعد استحقاقه طبقا للاوضاع المقررة في عقد القرض ، غير ان الفقه الفرنسي يختلف فيما اذا كان يجوز للدولة ان تفي به قبل حلول ميعاده . فالبعض لايجيزه لان الاجل في هذا النوع من القروض مشروط لمصلحة المدين ومصلحة الدائن معا ولا مناص في هذه الحالة اذا ارادت الدولة الاحتفاظ لنفسها بحق الوفاء قبل الميعاد ، (او بتغيير طريقته) من ان تنص على ذلك في شروط القرض ذاته . ويذهب البعض الاخر الى عكس ذلك ، فيقول ان للدولة حق الوفاء بالقرض قبل حلول ميعاده . ومنهم من يرى ان القرض العام وان كان ينشئ علاقة قانونية بين الدولة ودائنيها غير انه لايخرج في جوهره عن كونه عملية ائتمان تقوم بها سلطة عامة لضمان سير الاداة الحكومية ، ولهذا فهو يخضع في تنفيذه لمقتضيات المصلحة العامة ، وبالتالي فان للدولة ان تفي به قبل ميعاده دون حاجة الى النص على ذلك في شروط القرض .

ب- استهلاك القرض العام

يقصد باستهلاك القرض العام سعي الدولة للتحرر منه نهائيا من خلال تسديده الى حامليها بصورة دفعات متتالية ، تتم خلال فترة محددة تتضمنها شروط اصدار القرض . ولا يترتب على البدء في عملية الاستهلاك هذه تناقص المبالغ التي تلتزم الدولة بردها وفاء لقيمة القرض فقط ، وانما تناقص مبالغ الفائدة المقررة تناقصا يتناسب مع نسبة السندات المستهلكة من القرض . ويتم استهلاك القروض تدريجيا وخلال فترة محددة ومن خلال اساليب محددة . الا ان استهلاك القرض العام يتطلب توافر الاموال اللازمة التي تتيح للدولة دفع قيمة السندات لاصحابها ، وتختلف طرق تدبير هذه الاموال باختلاف الدول وتباين الظروف التي تمر بها كل دولة .

- **اساليب استهلاك القرض العام** : هناك عدة اساليب فنية لاستهلاك القرض العام ، تستطيع الدولة اتباعها ، وهي :

الاستهلاك على اقساط سنوية محددة : وهذا هو اكثر الاساليب الفنية استخداما في استهلاك القروض ، وتدفع الدولة بموجبه جزءا من قيمتها الاصلية لحملة السندات سنويا ، بالاضافة الى الفائدة المستحقة عليها ، الى ان يتم استهلاك السندات بعد مدة من الزمن . غير ان مايعيب هذا الاسلوب انه يجزئ عملية دفع قيمة السندات لاصحابها ، وقد تكون قيمة اقساطها السنوية قليلة بحيث لايحقق ميزة للدائنين الذين قد يفضلون ، اما ابقاءهم دائنين بمبلغ كبير تستحق عليه فائدة سنوية او قبض ديونهم بصورة كاملة للاستفادة منها في مجال اخر . ولذلك لاتسلك الدولة هذا الطريق الا اذا كان المقرضون مؤسسات مالية او شركات تأمين . بحيث لاتتضرر فيما لو استردت القرض في صورة اقساط سنوية خلال مدة محددة .

- **الاستهلاك بطريق القرعة** : وتتم عند حلول اجل الاستهلاك ، حيث يجري اخراج نسبة معينة من السندات في كل سنة في عملية (قرعة) وتسديد قيمتها لاصحابها كاملة ، وتتكرر هذه العملية الى ان يتم استهلاك جميع السندات . ويعاب على هذا الاسلوب تضمنه عنصر مفاجأة للدائنين الذين تخرج سنداتهم في القرعة ويستردون قيمتها .

- **الاستهلاك من خلال تدخل الدولة لشراء السندات من سوق الاوراق المالية (او البورصة)** : ويتم ذلك عندما يكون سعر السندات في البورصة اقل من سعر التعادل ، او ان قيمتها دون القيمة الاسمية الاصلية . وتربح الدولة من عملية الشراء هذه الفرق بينهما ، الا انه ليس بامكان الدولة استهلاك عدد كبير من السندات بسبب ان اقبالها على شرائها من البورصة يؤدي الى ارتفاع ثمنها . اما اذا كانت اسعار السندات في البورصة تتجاوز سعر التعادل (تزيد عن قيمتها الاسمية الاصلية) . فان الدولة تحجم عن استهلاكها بطريق الشراء من البورصة لان ذلك يجعلها تدفع قيمة اعلى من اصل الدين عند استهلاكه بهذه الطريقة ، وعندئذ ربما يكون من مصلحة الدولة ان تستعين باسلوب الاستهلاك بالقرعة لتتجنب دفع مبلغ يزيد عن القيمة الاسمية للسندات .

- **تدبير الموارد لاستهلاك القرض العام** : تسعى الدولة الى التخلص من عبء ديونها العامة من القروض كلما امكنها ذلك من خلال تخصيص الموارد اللازمة لخدمتها . وتتمثل الطرق التي تستعين بها الدولة فيما يأتي :

الاقتطاع من ايرادات الموازنة : فقد يكون مصدر هذه الايرادات هو الفائض الناشئ عن زيادة الايرادات على النفقات ، مما يتيح الفرصة لخدمة الدين العام وتقليص مدة استهلاكه ، وربما يتحقق هذا الفائض من الزيادة في حصيلة الضرائب، وهذه هي الحالة التي يقال فيها ان القرض ضريبة مؤجلة . وقد يخصص المشرع مبلغا معينا يضاف الى فائض الموازنة سنويا بهدف استخدامه لاستهلاك القرض العام ، او تخصص بعض الايرادات لخدمة الدين العام واستهلاكه .

غير ان فكرة التخصيص هذه تشير الى ان المركز المالي والاقتصادي للدولة ضعيف ، فضلا عن تعارض هذا الاسلوب مع مقتضيات الملاءمة والسلطة التقديرية التي تتمتع بها الدولة عندما تحاول تحقيق التوازن بين مواردها المتنوعة ، واحتياجاتها الاقتصادية على المستوى القومي .

ثالثاً : الآثار الاقتصادية للقروض العامة(١٥)

تمثل القروض العامة موردا ائتمانياً ، وتؤثر على الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة ، اذ ان الاسباب التي تدفع الدولة اليها قد اصبحت كثيرة ومتنوعة . وتختلف الاثار الاقتصادية للقروض – بوجه عام – عن اثار الضرائب ، لاسباب عديدة ، منها : ان القروض اختيارية اصلا ، بينما الضرائب اجبارية ، وان القروض لا يترتب عليها نقص في ثروة الافراد ودخولهم كالضرائب ، وانما يترتب عليها تغيير في شكل تلك الثروة او الدخل ، وان مصدر الاموال المقترضة يختلف عن المصدر الذي تدفع منه الضريبة . وتتوقف الاثار الاقتصادية للقروض على عوامل متعددة منها نوع التنظيم الفني الذي يتبعه هذه القروض ومصدر الاموال المتحصلة منها ، وتلك التي تستخدم في تسوية عبئها ، وطبيعة كل من النفقات العامة التي تمولها القروض (استهلاكية او انتاجية) والاموال اللازمة لخدمة العبء الناشئ عنها . ولذلك لابد من توضيح المراحل التي يمر بها القرض العام حيث ان لكل مرحلة آثارها الاقتصادية : مرحلة الاقتراض ، مرحلة انفاق الاموال المقترضة ، مرحلة تسديد الدين . ومن ثم ومن اجل استكمال الصورة ينبغي بيان الاثار التي تسببها هذه القروض على الاقتصاد القومي ، ويتوقف ذلك بصفة اساسية على المصدر النهائي للاموال المقترضة ، وذلك لان للطبيعة الخاصة بكل مصدر انعكاسات تتجلى من خلال الاثار . فاذا كان المصدر هو مدخرات الافراد والهيئات الخاصة ، فتكون الدولة قد حصلت على جزء من القوة الشرائية الداخلة في التداول ، وقد يتمثل في قوة شرائية جديدة (داخلية ايضا) ، تضاف الى السابقة المتداولة حيث يقوم الاقراض العام بخلقها ، او عن طريق وضع قوة شرائية اجنبية تحت تصرف الدولة في حالة القروض الخارجية .

وبناء على ماتقدم يثور تساؤل عمن يتحمل في النهاية العبء المالي الحقيقي لهذه القروض ، وبخاصة الداخلية ، أهو الجيل الحاضر ام الاجيال القادمة . وسنبحث الاثار كما يأتي :

١- الاثار المترتبة على عملية الاكتتاب

تتوقف الاثار الاقتصادية لعملية الاقتراض في مرحلة الاكتتاب على مصدر الاموال المقترضة . اذ تقترض الدولة من الافراد (او الهيئات المالية ...) ، او من البنوك (البنك المركزي والبنوك التجارية) او قد تقترض من الخارج .

وبذلك فان الاقتراض يجد مصدره ، اما في التوسع الائتماني ، او رؤوس الاموال الاجنبية ، ولاشك بان ذلك يترك آثاراً مختلفة في مرحلة الاكتتاب .

أ- اثار الاقتراض من رأس المال الخاص والتوسع في الائتمان

اذا لجأت الدولة الى رأس المال الخاص ، فعادة مايكتتب الافراد في سندات القروض العامة من مدخراتهم التي تنتظر الاستثمار ، او من حصيلة مالديهم من سندات المشروعات الخاصة ، وتكتتب بها ايضا الهيئات الخاصة (من المؤسسات المالية كشركات التأمين وبنوك الادخار) . ويترتب على استعانة الدولة بهذا الاسلوب اقتطاعها لجزء من القوة الشرائية التي سبق ان كانت داخلة في التداول ، الامر الذي يحدث آثارا اقتصادية تتصل بالادخار والاستهلاك والاستثمار . ولا يؤثر هذا الاقتراض العام في حجم الاستهلاك بشكل كبير الا اذا تضمنت السندات مزايا تشجع الافراد على زيادة الادخار ، او لجأت الدولة الى القرض الاجباري ، حيث يقلص الافراد حجم استهلاكهم . اما الاستثمار ، فبصرف النظر عما يلحق القروض من انفاق فان اثرها انكماشي بسبب مايترتب على الاقتراض العام من انخفاض في كمية الاموال التي يملكها الافراد والمعدة للتوظيف . وبخاصة اذا اشترت السندات الجديدة شركات التأمين او غيرها من المؤسسات المالية الخاصة الاخرى .

اما اذا استعانت الدولة بالمؤسسات المالية المتخصصة كالبنوك التجارية والبنك المركزي ، فان الاموال المقترضة يختلف وضعها حيث لا تستمد الدولة مبلغ القرض من مدخرات موجودة ناتجة عن دخول سابقة ، وانما من توسع نقدي وائتماني يضيف قوة شرائية جديدة . ويترتب على ذلك زيادة التداول النقدي تبعا لقدرة النظام المصرفي على خلق الودائع ، حيث تتوقف هذه القدرة على تضافر عوامل كثيرة ،

اهمها : الرغبة الحقيقية للافراد في ايداع اموالهم لدى البنوك ومدى اقبالهم على الاقتراض منها ، واحتفاظ البنوك باحتياطي يقل عن قيمة الودائع الاصلية ، واخيرا، وليس آخرا ، على السياسة النقدية للبنك المركزي ويؤدي تضافر هذه العوامل مجتمعة الى مضاعفة البنوك لحجم ودائعها ، ولكن يحد من هذه المقدرة في خلق الودائع عدة عوامل منها : قلة انتشار الوعي المصرفي ، وميل الافراد الى اكتناز النقود والسياسات النقدية غير المواتية .

وفي هذه الحالات فان القوة الشرائية الجديدة تتضاف الى تلك التي كانت موجودة في التداول من قبل ، ولا يترتب على الاقتراض من البنوك التجارية في الظروف العادية اية آثار انكماشية - بسبب ان القوة الشرائية التي تستخدمها في شراء السندات العامة جديدة وناشئة عن التوسع في الائتمان ، ولا ينقص من القوة الشرائية الموجودة قبلا ، ومعنى ذلك ان الاستثمار الخاص لايتأثر بالاقتراض العام. بل قد يكون على العكس من ذلك حيث يحدث اثارا توسعية ، مادام لدى هذه البنوك احتياطات نقدية زائدة ، اما اذا لم يكن لديها مثل هذه الاحتياطات فان عملية شرائها للسندات العامة يصبح على حساب القروض الاخرى ، وعندئذ تشبه الاثار الناشئة عن اكتتابها في القروض العامة ، مثيلتها التي تترتب على اكتتاب المؤسسات المالية الخاصة المذكورة اعلاه .

وتقترب من هذه الاثار القوة الشرائية التي تحصل عليها الدولة من خلال الاقتراض من البنك المركزي ، اذ هي غير القوة الشرائية التي بيد الافراد ، ولا على حساب الارصدة المخصصة لقروض المشروعات الخاصة ، ولذلك فان لهذا المصدر من الاقتراض آثاره التوسعية .

ولو قارنا هذه الاثار بتلك الناشئة عن جباية الضرائب لرأينا ان للاخيرة آثارا انكماشية كبيرة على الاستهلاك والاستثمار بعكس القروض التي تكون آثارها الانكماشية - كما رأينا - ضئيلة على الاستهلاك ومحدودة على الاستثمار ، بل قد تكون هذه الاثار توسعية احيانا .

الا ان الفكر المالي الحديث قد وضع حدودا للدولة عندما تلجأ الى هذا المصدر ،

التوسع في الائتمان ، فمنع عليها اللجوء اليه اذا كان الاقتصاد القومي يتجه بطبيعته نحو الاستخدام الكامل ، كما يجب وقف التمويل من خلال هذه القناة اذا بلغ الاقتصاد القومي هذه المرحلة لتجنب الاثار المترتبة على ارتفاع الاسعار فهو اذن وسيلة علاجية وليست للحصول على الايرادات .

ب- الاقتراض برؤوس الاموال الاجنبية

تشكل القروض الخارجية نوعا متميزا من الناحية الاقتصادية بالنسبة للدولة الدائنة والمدينة على حد سواء ، بالنظر لما لها من آثار دولية خاصة . ويترتب على هذه القروض المقدمة من قبل الدول الاجنبية او احدى الهيئات الدولية المتخصصة في مجال الاقراض لدولة معينة ، وضع قوة شرائية تحت تصرف الدولة المقترضة لتستعين بها في تقوية ارصدتها من العملات الاجنبية ، او لاستخدامها في شراء سلع من الخارج . وتؤدي هذه القروض (على فرض حسن استخدامها) الى تحسين مركز ميزان مدفوعاتها في كلتا الحالتين . ومن المعلوم ان مصدر رؤوس الاموال الاجنبية هذه هو القوة الشرائية المقتطعة من الخارج ، حيث تأخذ شكل عملات او سلع وخدمات توضع في متناول الدولة المقترضة . فاذا احتفظت بها في الشكل الاول خلصت سوقها النقدي من العوامل الانكماشية مما يتيح امكانية التوسع النقدي . اما اذا استخدمت حصيلة القرض في شراء سلع وخدمات ، فان الاثار التي تترتب على ذلك تختلف تبعا لنوع السلع المستوردة . فاذا كانت هذه السلع استهلاكية فانها تزيد من عرض السلع ويمكن استعمالها كأداة لمقاومة ارتفاع الاسعار في الداخل ، اما اذا كانت السلع انتاجية فتمكن من التوسع في الاستثمار ورفع مستوى الدخل .

٢- آثار انفاق الاموال المقترضة من الداخل والخارج

قد تنفق الدولة حصيلة القروض الداخلية في الداخل اوالخارج ، كما قد تنفق حصيلة القروض الخارجية في الداخل فما هي آثارها :

أ- الاثار المترتبة على انفاق القروض الداخلية

عندما تقوم الدولة بالاقتراض من الداخل فقد تنفق حصيلة القرض الداخلي في الداخل ، كما انها تنفقه في الخارج ، وفي كلتا الحالتين تترتب على ذلك آثار معينة .

ففي **حالة انفاق القرض الداخلي داخل حدود الدولة** ، فانه يترتب على ذلك مجموعة من الاثار التوسعية اكثر مما لانفاق حصيلة الضرائب ، ويزداد مدى هذه الاثار اذا كان مصدر الاموال المقترضة اموالا غير موظفة (عاطلة او مكتنزة) ، او اموالا خلقتها البنوك التجارية والبنك المركزي (عن طريق التوسع في الائتمان) ، ففي هذه الحالة ينضاف هنا طلب الدولة للسلع والخدمات (الطلب العام) الى طلب الافراد بدلا من ان يحل محله (كما كان مصدر القرض اموالا مستخدمة في الانتاج او الاستهلاك) . وعندما تنفق الدولة حصيلة القرض تنتقل ودائع الدولة الى الافراد ، فتزداد جملة ودائع البنوك . يضاف الى ذلك ان جزءا من السندات التي اشتراها الافراد والهيئات الخاصة يستعمل عادة للاقتراض عليه من البنوك ، وبذلك يستعيد حملة السندات جانبا من القوة الشرائية التي استعملوها في شراء السندات عن طريق التوسع في الائتمان ، ويتنافس المقرضون والدولة المقترضة على السلع والخدمات . فاذا كان هناك مقدار كبير من القوة الانتاجية عاطلا ، وعدد كبير من العمالة العاطلة اثناء الفترة التي يتم فيها انفاق حصيلة القرض ، فان زيادة الطلب الناشئة عن بيع سندات القرض الى البنوك وعن القروض التي تقدمها البنوك على السندات التي اشتراها الافراد قد تؤدي الى زيادة الانتاج ، ولايكون اثر انفاق الاموال المقترضة على مستوى الاثمان كبيرا . اما في حالة العكس ، فان زيادة الطلب تؤدي الى ارتفاع الاسعار ارتفاعا تضخميا . اما في الدول النامية فانها قد تتعرض للتضخم اذا انفقت الاموال المقترضة في تكوين رؤوس الاموال ، اي في زيادة معدل تراكم رأس المال ، حيث تقوم الدولة بدور ايجابي في التنمية الاقتصادية، بالنظر الى ان عملية التصنيع تحول الايدي العاملة عن الزراعة وعن انتاج سلع الاستهلاك ، فيقل انتاج السلع الاستهلاكية مع زيادة الطلب عليها ، ويرتفع مستوى الاسعار ، وعلى الاخص اذا ادخل في الاعتبار ارتفاع الميل الحدي

للاستهلاك لدى الطبقة العاملة ، وهي منخفضة الدخول عادة .

اما اذا انفقت حصيلة القروض الداخلية خارج اقليم الدولة ، فلا يترتب على تصرفها هذا دخولها في منافسة مع الافراد والمشروعات الخاصة على السلع والخدمات في السوق الداخلية . اما في حالة انفاق حصيلة القروض الداخلية خارج اقليم الدولة ، (وهي حالة اقل حدوثا في المعتاد من الحالة السابقة) ، فان تصرف الدولة على هذا النحو لايترتب عليه دخولها في منافسة مع الافراد والمشروعات الخاصة على السلع والخدمات في السوق الداخلية . وما لم تكن جميع سندات القروض قد بيعت البنوك التجارية ، وتكون هذه قد اشترتها بنقود قد خلقتها عن طريق الائتمان ، فان المشترين للسندات في الداخل لايستعيدون القوة الشرائية كلها التي اقرضوها الدولة ، اذ ان بعض حملة السندات يعتبرونها وسيلة لاستثمار اموالهم فحسب ولا يقترضون عليها ، اما البعض الاخر ، وهم من يرغبون الاقتراض عليها ، لا تقرضهم البنوك الا جزءا من قيمة سنداتهم ، ومن ثم تنقل القوة الشرائية التي في ايدي الافراد ، وينخفض طلبهم على السوق الداخلية ، بينما لايزداد طلب الدولة على تلك السوق اذ انها تنفق ما اقترضته في الخارج ، ويكون اثر مثل هذا القرض حينئذ انه يخفف من ضغط الشراء على السوق الداخلية ، وهذا مايقلل من اثر التضخم الذي قد ينتج عن عوامل اخرى ، او يحدث انكماشا ، او يترتب عليه تراجع في النشاط الاقتصادي ، حسب الظروف الجارية للاعمال ، والى جانب النتائج المتقدمة لانفاق حصيلة القروض الداخلية في الخارج ، توجد آثار اخرى تتصل بعلاقة الدولة الاقتصادية مع الخارج ، ومن ابرز هذه الاثار ، انه ينشأ عما تشتريه الدولة في الخارج قدر اضافي من الكمبيالات مسحوبة على مراكزها ومؤسساتها المالية في الداخل ، يكون لها نفس الاثر الذي يكون لواردات تساويها في القيمة تضاف الى ميزان المدفوعات للدولة التي تجري المدفوعات الخارجية . وعندئذ فان ميزان المدفوعات يصبح في غير صالح الدولة مع مايترتب على ذلك من آثار التجارة الخارجية .

ب- الاثار المترتبة على انفاق القروض الخارجية في الداخل

تختلف الاثار وفقا لاوجه استخدام مبالغ القروض - كما اوضحنا - حيث تكون ذات قيمة طبيعية او انكماشية ، فضلا عن تاثيرها على هيكل الاقتصاد القومي في الداخل ، وفي علاقة هذا الاقتصاد بالخارج . ان قيام الدولة بانفاق حصيلة القرض الخارجي في الداخل يكون معه احتمال حدوث التضخم (اذا كان الاقتصاد مهيئا لذلك) اكبر مما لو كان القرض داخليا وانفق في الداخل . بسبب انه لايترتب على القرض الخارجي امتصاص اية قوة شرائية في الدولة المقترضة ، حيث تقوم هذه الدولة باستخدام القوة الشرائية التي حصلت عليها من القرض الخارجي لمنافسة الافراد على السلع والخدمات ، بل ويشتد هذا التنافس ، مما قد يؤدي ، اما الى زيادة الانتاج الداخلي ، واما الى رفع الاسعار الى حد يكفي لاستبعاد جزء من الطلب الفعلي في السوق المحلي يكفي لان تستطيع الدولة سد احتياجاتها .

ان الظروف الاقتصادية السائدة هي التي تحدد نتيجة المنافسة المذكورة من حيث مدى الارتفاع في الاسعار او التوسع في الانتاج . كما ان هناك نتائج اضافية في نطاق علاقة الدولة بالخارج ، تتمثل في ان الدولة المقترضة تستطيع الحصول على حصيلة القرض الخارجي عن طريق سحب الكمبيالات على الودائع الاجنبية الموضوعة تحت تصرفها حيث تصبح النتيجة هنا عكس نتيجة انفاق حصيلة قرض داخلي في الخارج ، اذ يصبح ميزان المدفوعات في هذه الحالة في صالح الدولة المقترضة وبالتالي تميل وارداتها الى الازدياد . وبصفة عامة فان التوسع في الاقتراض من دولة معينة ، يؤثر على هيكل ميزان مدفوعات الدولة المقترضة ، اذ تزيد صادراتها لاحقاً الى الدول المقرضة للوفاء بالتزاماتها في الوقت الذي تزداد فيه وارداتها بقيمة القروض المعقودة ، وقد تستمر هذه الحالة بعد انتهاء مدة القروض لان المنتجين والمستهلكين يصيرون اكثر تعودا على سلع الدولة المصدرة ودراية باحوال اسواقها ويتعذر تحويلهم من هذا الاتجاه دون تكلفة اقتصادية كبيرة .

٣- الاثار المترتبة على خدمة العبء المالي للقروض العامة

ان الاثار الاقتصادية الناجمة عن خدمة العبء المالي للقروض العامة هي على عكس الاثار الناشئة عن اصدارها . وسنوزعها على النحو الاتي :

أ- آثار تسديد القروض الداخلية

يترتب على تسديد الدولة لدينها العام الداخلي (القروض) من حصيلة الضرائب (المصدر الاساسي للايرادات العامة) اقتطاع جزء من دخول (دافعي الضرائب) وتحويله الى اموال توزع على المكتتبين في القروض (الدائنين) . وتتوقف اثار هذا التوزيع – بالنسبة للاستهلاك والاستثمار – على كيفية استخدام هذه الاموال . فقد توجه كلها الى الاستهلاك فتزيد من حجمه ، ولو ان هذا مستبعد لما يترتب عليه من حرمان المستفيدين من دخول متأتية من استثماراتهم ، وغالبا مايتم توجيه هذه الاموال نحو استثمارات مختلفة . وعندئذ نكون ازاء فرضين ، اولهما : ان يكتتب اصحاب الدين بعد الوفاء به في قروض عامة جديدة ، وعندئذ تتحدد الاثار الاقتصادية للقرض الجديد وفقا لكيفية استخدام الدولة لمبلغ القرض المكتتب به . وثانيهما : ان يقوم اصحاب الدين باستثمارات خاصة ، وعندئذ يترتب على ذلك زيادة في حجم المدخرات ، الامر الذي يؤدي الى احداث انخفاض في سعر الفائدة (نتيجة زيادة الكمية المعروضة من النقود) ، وفي هذا مايشجع المنتجين على التوسع في الانتاج .

هذه هي الاثار الجزئية التي تنشأ عن التسديد من خلال سلوك الافراد والمؤسسات المالية الاخرى ، اما بالنسبة للاقتصاد القومي ، فيترتب على التسديد اثار انكماشية او تضخمية وفقا لمصدر الاموال المستخدمة في الوفاء بالقروض . فلو استمدت الدولة هذه الاموال من الضرائب غير المباشرة التي يتحمل عبؤها ذوي الدخول المحدودة ، فسيترتب على ذلك تحويل القوة الشرائية من فئة ميلها الحدي للاستهلاك كبيرا ، الى فئة قد تكتنز هذه الاموال ولا تنفقها ، وبالتالي يصاب الاقتصاد القومي بحالة من الانكماش ، ويظهر الانكماش ايضا في حالة تملك السندات من قبل البنوك التجارية او البنك المركزي ، اذ قد يترتب على ذلك تحويل استثمارات البنوك الى احتياطات غير مستثمرة تقلص من حجم القوة الشرائية

المتاحة . كما انه في حالة ما اذا قامت هذه البنوك بتوسيع ائتمانها نتيجة لتراكم احتياطاتها فان ذلك يؤدي الى ظهور آثار تضخمية اذا لم يقابل هذا التوسع في الائتمان زيادة في حجم الانتاج .

ب- اثار تسديد القروض الخارجية

يترتب على القروض الخارجية عبء حقيقي يتحمله الاقتصاد القومي في الدولة المقترضة ، حيث عليها ان ترد اصل الدين مع الفوائد المترتبة عليه مما يتطلب اقتطاع جزء من القوة الشرائية من المستهلكين او المستثمرين في الداخل (وهو اقتطاع جزء من الناتج القومي لحساب الدائنين الاجانب) وتحويله خارج الدولة وفاء لالتزاماتها .

ولا يتيسر ذلك للدولة المقترضة الا بوجود فائض في الانتاج من السلع والخدمات المطلوبة في الخارج حتى تحصل الدولة على العملات اللازمة في السداد . ووجود العبء المتقدم ، يفرض على الدولة (التي تستعين بالقروض الاجنبية) عدم التوسع في الاقتراض الخارجي الا في حدود طاقتها الانتاجية ، ولهذا يتعين عليها دراسة كافة المشكلات المختلفة في هذا الشأن ، وخاصة تلك التي تتعلق بآثار القروض على ميزان المدفوعات ، بالنظر الى ان قدرة الدولة على السداد محكومة بطبيعة صادراتها ومدى مرونة الطلب عليها من ناحية ، ومن ناحية اخرى بحجم الدين واسعار فائدته وآجاله ، وما يتوافر لها من احتياطات من الذهب والعملات الاجنبية المقبولة في التعامل الدولي.

ولذلك ينبغي توجيه القروض الاجنبية نحو زيادة الاستثمارات ورفع مستوى الدخل ، وانتاج السلع المطلوبة في الخارج ، او تلك التي تشبع السوق المحلي توفيرا للعملات الاجنبية .

هوامش الباب الثاني

١- احمد جامع ، المرجع السابق ، ص ٨٤ - ٩٢ ، رفعت المحجوب ، المرجع السابق، ص ١٨ - ٢٥ ، محمد عبدالله العربي ، المرجع السابق ، ص ١٩ - ٦٧، عادل احمد حشيش ، المرجع السابق ، ص ١٣٩ - ١٤٤ .

M. Duverger : Finances Publiques (pp. 83 - 88) ; Louis Trotabas et J.M. Cotteri (Op.Cit., pp. 194 - 197) ; Julien et Marcel Waline : Traite elementaire de Science et de Legislation Finanacieres (pp. 213 - 218); Antonio de Vitti de Marco : "First principles of public Finance" (pp. 7 - 77).

٢- تمنع بعض الدول تملك الاموال الخاصة العائدة للدولة او هيئاتها ، انظر القانون المصري ، رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٧ . او كسب حق التقادم عليها .

٣- محمد حلمي مراد ، المصدر السابق ، ص ١٢٩ - ١٣٦ .

٤- لم تشترط الدساتير المصرية المتعاقبة صدور قانون بفرض الرسم ، وانما اكتفت أن يتم ذلك بناء على قانون وفي حدوده .

٥- باهر محمد عتلم ، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي ، ط١ ، دار نهضة مصر للطبع والنشر ، القاهرة ١٩٧٣ ، ص ٩١ - ٩٤.

Otto Eckstein : "Public Finance" (pp. 30 - 39), Richard A. Musgrave : The Theory of Public Finance Op. Cit., (pp. 42 - 49). Earl R. Rolph : "The Theory of Fiscal Economics". (pp. 123 - 171)

٦- بقصد تمييزه عن الثمن الخاص الذي تحصل عليه المشروعات الخاصة عندما تقوم ببيع منتجاتها من سلع وخدمات .

٧- زين العابدين نصر ، المرجع السابق ، ص ١٤٠ - ١٤١ .

٨- اي ان الثمن العام يفرض بقرار اداري عادي تصدره الجهة التي تتولى ادارة المشروع ، وتملك حق تعديله وفقا للظروف ، بينما يفرض الرسم بقانون او بناء على قانون .

٩- رفعت المحجوب . المصدر السابق ، ص ٣٦٠ - ٣٧٤ .

١٠- نبيل الروبي ، التضخم في الاقتصاديات ، دراسة تطبيقية للاقتصاد المصري - مؤسسة شباب الجامعة ، الاسكندرية ١٩٧٢ .

١١- رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٢١٩ - ٢٢٠ ، بركات ودراز ، المرجع السابق ، ص ١٣٩ - ٢١٢ .

G.Jeze : Cours de Science des Finances et de legislation Financiere . Tome I; Depenses Publiques; Theorie generale du Credit Public", Paris, 6e ed. 1922, et A. Wagner : Traite de Sciences des Finances" Tome II, "Le Credit Public", Paris 1912 .

١٢- ولمزيد من التفاصيل عن موقف الفكر المالي الحديث من القروض العامة ، انظر على سبيل المثال :

H. Laufenberger : Dette Publique et Richesse Privee" 3e ed. 1948. (Tome II, du Trite d'economie et de legislation Financiere").

١٣- A.P. Lerner : The Burden of the National Debt. New York 1948 .

١٤ و ١٥- طاهر الجنابي ، دراسات في المالية العامة ، مطابع التعليم العالي ، بغداد ، ١٩٩٠ .

الباب الثالث

الموازنة العامة

تمهيد

يفترض ان يستتبع دراسة النفقات العامة والايرادات العامة الحديث عن الموازنة العامة ، على اعتبار انها تنظيم مالي يتقابل فيه كل من جانبي النفقات والايرادات ، ويحدد العلاقة بينهما ، بحيث يتم توجيههما لتحقيق اهداف السياسة المالية .

وهذا يعني ، ومن اجل ان تؤدي الدولة دورها في المجتمع فانه يتعين عليها القيام بنوعين من العمليات يتعلق الاول منهما بالنفقات اللازمة لقيامها بممارسة اوجه نشاطها ، والثاني بالايرادات التي ينبغي تحصيلها لتغطية هذه النفقات وسبل الحصول عليها . وعندئذ تستطيع الدولة مقابلة تقديرات النفقات العامة مع تقديرات الايرادات العامة لكل سنة مالية قادمة . ويتم ذلك من خلال وضع الموازنة العامة التي تعبر بالضرورة عن خيارات السلطة العامة بجميع ابعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تسمح باشباع الحاجات العامة في اطار ماتقرره الدولة بهذا الشأن من اجراءات وتدابير مالية تتعلق بتحضير الموازنة واقرارها وتنفيذها وضبط الاموال العامة عند جبايتها وانفاقها ومراقبتها بصورة فعالة بحيث تحول هذه الرقابة دون العبث بها ، واعداد الحساب الختامي لجميع قطاعات الدولة . وتدخل هذه الاجراءات في اطار مايسمى بالادارة المالية العامة ، والتي يقصد بها العمليات التي تهدف الى توفير الاموال العامة اللازمة لتسيير المرافق والهيئات العامة في الدولة ، وتأمين استخدام هذه الاموال بأقصى كفاءة اقتصادية ممكنة .

الفصل الاول

الموازنة العامة ، طبيعتها ، اهميتها

يفترض التعرف على جوهر الموازنة العامة تحديد المقصود بها ، والتمييز بينها وبين غيرها من انواع الموازنات او الحسابات التي قد تختلط بها ، وتحديد طبيعتها من الناحيتين القانونية والمالية ، ثم بيان اهميتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ودورها في المالية العامة الحديثة .

اولا : تعريف الموازنة العامة ، طبيعتها المالية والقانونية

نحدد هنا المقصود بالموازنة العامة بحد ذاتها ثم نميزها عن غيرها من الموازنات او المفاهيم الاخرى وصولا لتحديد اوجه تشابهها او اختلافها عنها (١) .

١- الموازنة العامة

تعرف الموازنة العامة بانها «خطة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وايراداتها خلال فترة قادمة ، غالبا سنة ، ويتم هذا التقدير في ضوء الاهداف التي تسعى اليها السلطة السياسية» وبناء على هذا التعريف فان الموازنة العامة ليست اداة محاسبية لتوضيح النفقات والايرادات العامة للدولة ، وانما هي وثيقة الصلة بالاقتصاد ووسيلة من وسائل الدولة في تحقيق اهدافها . وبهذا يمكن تحديد سماتها كما يأتي :

أ- الموازنة العامة توقع

تمثل الموازنة العامة بيانات لتوقعات ماتنفقه وتحصله السلطة التنفيذية من ايرادات خلال فترة قادمة ، تقدر بسنة ، حيث تتولى هذه السلطة تحديد هذا التوقع قبل عرضه على السلطة التشريعية . وعندئذ فان بنود النفقات والايرادات وحجمها ماهي الا برنامج عمل الدولة خلال الفترة المحددة له ، حيث تعكس سياستها في

جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ومن نافلة القول ان توقع نفقات وايرادات الدولة عن الفترة المحددة للموازنة لايتم بمعزل عن توقعات النشاط الاقتصادي في المجتمع بحجمه بما فيه الخاص والعام .

ب - الموازنة العامة اجازة

تقوم المجالس النيابية (السلطة التشريعية) في الدول ذات الانظمة الديمقراطية باعتماد الموازنة ، أي الموافقة على توقعات السلطة التنفيذية عن نفقات السنة القادمة وايراداتها اذ على الرغم من ان السلطة التنفيذية هي التي تتولى اعداد الموازنة الا ان السلطة التشريعية تقوم باجازتها لها قبل ان تقوم الحكومة بتنفيذها في الحدود التي صدرت بها اجازة هذه السلطة وبالصورة التي اعتمدتها به (٢) . والواقع ان حق المجالس النيابية في اجازة الموازنة قد مر بتطور تاريخي طويل ، بدأ بنجاح المجالس النيابية في فرض الضرائب دون غيرها ، ثم ممارسة حقها في رقابة الصورة التي تنفذ بها حصيلة الضرائب واكتمل هذا الحق في نطاق المالية العامة بضرورة عرض تقديرات النفقات العامة والايرادات العامة في وثيقة واحدة هي الموازنة العامة وبصورة دورية . ويعد هذا الحق من اقوى حقوق السلطة التشريعية ، حيث تستطيع من خلاله ممارسة الرقابة على الحكومة في جميع المجالات .

والواقع ان تقديرات النفقات العامة هي وحدها التي تحتاج الى اجازة من السلطة التشريعية دون تقديرات الايرادات العامة ، بالمعنى الفني للتعبير . حيث ان اجازة النفقات يمنح السلطة التنفيذية حقا في القيام بتنفيذها ، وهذا يتفق مع المفهوم الفني للاجازة ، اما مسالة الموافقة على الايرادات العامة فلا يمنح السلطة التنفيذية اي خيار في تحصيلها من عدمه ، حيث انها واجبة التحصيل استنادا لنصوص القوانين التي تنظمها . وقد تضمن السلطة التنفيذية الموازنة قنوات جديدة للايرادات : ضرائب جديدة مثلا ، بحيث تصبح اجازة المجالس النيابية للموازنة تمثل موافقة على فرض هذه الضرائب ، ويطلق على هذه الحالة ملحقات الموازنة ، وتهدف السلطة التنفيذية من وراء هذه العملية الى تسهيل الحصول على موافقة

السلطة التشريعية على فرض مثل هذه الضرائب (٣) . وعلى الرغم من ان اتباع اسلوب ملحقات الموازنة يوفر للسلطة التنفيذية سهولة في الحصول على موافقة سهلة على فرض ضرائب جديدة ، الا ان ذلك لايتيح فرصة كافية للسلطة التشريعية لمناقشة مبدأ فرض الضرائب ودراسة اسبابه ونتائجه . هذا بالاضافة الى ان التشريع الضريبي ينطوي على اهمية وخطر وثبات لذلك يقتضي الامر صدوره بشكل قوانين مستقلة يمكن الرجوع اليها بسهولة ، لا ان يلحق بالموازنة العامة .

٣- طبيعة الموازنة العامة

لايقتصر التعرف على موازنة الدولة التوقف عند تعريفها وتمييزها عما قد يختلط بها ، ذلك ان الموازنة العامة عمل تؤديه السلطة التنفيذية إعداداً وتحضيرا وتنفيذا بوساطة هيئاتها العامة ، وبذلك فان لهذا العمل محتوى مالي تعتمده السلطة التشريعية لانه يصدر بقانون يعرف بـ «قانون الموازنة العامة» . لذلك من المفيد التعرف على كل من الطبيعة المالية والقانونية للموازنة العامة .

أ- الطبيعة المالية للموازنة العامة

يتبين من خلال التعريف الذي سقناه للموازنة العامة انها تقديرات النفقات العامة والايرادات العامة خلال فترة قادمة . ونقطة الانطلاق هنا هو تحديد حجم الخدمات العامة التي تتولى الدولة القيام بها خلال الفترة التي تغطيها الموازنة . ثم تقدير النفقات العامة اللازمة لتغذية هذه االخدمات ، وبالتالي تقدير الايرادات العامة التي تغطي هذه النفقات ، وتعكس هذه التقديرات عملا تحليليا : تحليل للانفاق العام وللايراد العام على مكونات كل منهما ، ومن ثم اختيار المكونات الاكثر ملاءمة في كل من الجانبين بشكل يتمشى والخطوط الاساسية للسياسة المالية بشقيها الانفاقي والايرادي .

وتتجسد التقديرات المذكورة في صورة جدول يبين المحتوى المالي للموازنة ، حيث يضم - في جانب - تقدير النفقات العامة مع تقسيمها على انواع الانفاق ، وبين

الهيئات التي تتولى هذا الانفاق ، وكذلك تقدير الايراد العام مع تقسيمه بين انواع الايراد العام . إن الموازنة تمثل حالة تنبؤ تنطوي على بعد زمني يمتد فترة قادمة هي - في الغالب - سنة . وليس بالضرورة ان تكون هذه السنة هي السنة التقويمية ، وانما قد يتحدد بدؤها وانتهاؤها بتاريخ يختلف عن ذلك ، بل وقد تكون لفترة اطول من العام ، حيث تغطي فترة عامين ، حسب ظروف الدولة .

ب- الطبيعة القانونية للموازنة

ينبغي علينا ان نفرق بين قانون الموازنة وبين الموازنة نفسها(٤) حيث تتولى السلطة التنفيذية تحضير الموازنة في معظم الدول ثم تعرضها بعدئذ على السلطة التشريعية لاعتمادها ، وعند موافقتها على مندرجاتها يصدر بها قانون يعرف بـ «قانون اعتماد الموازنة» . وعلى الرغم من موافقة السلطة التشريعية ، فان الموازنة ذاتها ، تمثل عملاً ادارياً من ناحية الموضوع (حيث لاتقرر قواعد عامة ودائمة) ، وكذلك من ناحية الشكل ، اذ هي خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الانفاق والايراد عن مدة معينة ، (ويقع ضمن اختصاصها) . ومن المعروف ان السلطة التنفيذية تمارس اختصاصها في شكل قرارات ادارية . اما قانون اعتماد الموازنة فيعد عملاً تشريعيا من حيث الشكل فقط ، بالنظر لصدوره عن السلطة التشريعية . اما من ناحية الموضوع فلا يعدو ان يكون عملا اداريا لانه خال من قواعد عامة جديدة ، ولايمنح الحكومة سلطة او حقا لم يكن قائما في القوانين السارية . ذلك لان الايرادات التي تمارس الحكومة تحصيلها والنفقات التي يسمح لها بتنفيذها ناشئة عن قوانين سابقة . ومن اجل ان تمارس الحكومة هذه السلطات لابد لها من الحصول على اجازة من السلطة التشريعية لتنفيذ التقديرات الواردة في الجدول المحاسبي السابق ، وحينما تظل هذه الاجازة عملا اداريا ، فان العمل بها ينبغي ان يتحدد في القوانين السارية المفعول . وقد تنتهز السلطة التنفيذية - احيانا - فرصة تقديم الموازنة للسلطة التشريعية للتصديق فتضيف لها تشريعات حقيقية (٥) ، اي قوانين

فرض ضرائب جديدة ، وفي مثل هذه الحالة فان قانون الموازنة يتضمن عنصرين متميزين ، هما : الموازنة ، قانون من الناحية الشكلية ، وعمل اداري من الناحية الموضوعية ، اما التشريعات الملحقة فهي قوانين شكلا وموضوعا . ان هذا المسلك الذي يتعلق بمخلفات الموازنة يعد معيبا ويصعب تبريره لان القانون المتعلق بالتصديق على الموازنة ذو صفة مؤقتة لاتتجاوز مدته سنة مالية – في الغالب – ولذلك ليس من الصحيح في شيء ان تلحق به (قانون الموازنة) تشريعات عامة ودائمة لسببين : الاول تبعثر هذه التشريعات وتشتتها في الموازنات المتعددة والمختلفة ، بحيث يكون امر الرجوع اليها صعبا . والثاني : الخطورة الكامنة وراء هذا الاجراء ، ذلك لان عمل المجالس النيابية التي تنظر الموازنة السنوية للدولة تسوده السرعة . والحاق قانون عادي بها لايفسح المجال لدراسته من حيث غرضه وما يترتب عليه من نتائج . وقد يكون السبب الذي يدفع الحكومة الى الحاق القوانين العادية بالموازنة العامة هو الرغبة في تجاوز الاجراءات البطيئة ، وبالتالي التعجيل باقرارها . وقد يترتب على هذا التعجيل ادخال تعديلات خطيرة على التشريعات المالية السارية في الدولة مما يفرض مجانبته (٦) .

ثانيا : اهمية الموازنة ودورها في المالية العامة الحديثة (٧)

ازدادت اهمية الموازنة العامة بشكل مضطرد وواسع بحيث شملت ابعادا سياسية واقتصادية واجتماعية في الدول على الرغم من اختلاف انظمتها السياسية . ومن النتائج التي ترتبت على زيادة هذه الاهمية ان تغير وتطور دور الموازنة في المالية الحديثة عما كان عليه سائدا عند مفكري المالية التقليدية . وسنأتي عليها تباعا ، كما يأتي :

١- اهمية الموازنة العامة : السياسية ، الاقتصادية والاجتماعية

أ- اهمية الموازنة العامة من الناحية السياسية

تتمتع الموازنة من الناحية السياسية بأهمية كبيرة في الدول ذات الانظمة النيابية والديمقراطية ، ذلك لان ارغام السلطة التنفيذية بان تتقدم ، وفي كل عام الى المجالس النيابية من اجل ان يجيز لها نواب الشعب القيام بصرف النفقات العامة وتحصيل الايرادات يعني اخضاعها للرقابة المستمرة لهذه المجالس ، وتتجلى رقابتها على اعمال الحكومة من خلال قدرتها على تعديل الاعتمادات التي تطلبها او حتى رفضها لمشروع الموازنة الذي تتقدم به السلطة التنفيذية . ومما يزيد في الدلالة على هذه الاهمية ان الثورات والاضطرابات ، والتغيرات التي تتناول الدساتير موضوعا لها تعود في معظمها الى سوء واضطراب الاحوال المالية وما يترتب على ذلك من زيادة مطالبة المواطنين بتوسيع مدى سلطته فيما يتعلق بالاشراف على المسائل المالية في الدولة (٨) .

وبوجه عام فان القوة السياسية في الدول تميل – في الغالب – الى تركيز السلطة في يد من يملك حق اعتماد الموازنة . وتكاد القوتان السياسة والمالية ، في الدول الديمقراطية ، تتركزان في يد ممثلي الامة في المجالس النيابية ، وتتركز القوتان المذكورتان في يد السلطة التنفيذية في الدول ذات الانظمة الدكتاتورية ، وهذا الامر في غاية الصعوبة (ان لم يتعذر فعلا) اخضاع هذه السلطة لرقابة جدية مؤثرة من ناحية المجالس النيابية في هذه الدول . ويلاحظ ان اعتماد المجالس النيابية للموازنة من شأنه ان يزيد الثقة بمالية الدولة بالنظر الى ما يؤدي اليه اخضاع هذه السلطة للرقابة الدقيقة والعلنية من ابعادها عن تحكم السلطة التنفيذية، فضلا عن انه يضيق نطاق المفاجآت التي يتعرض لها دائنو الدولة .

ب- اهمية الموازنة الاقتصادية والاجتماعية

ان اهمية الموازنة من هاتين الناحيتين لاتقل شأنا عن الناحية السياسية . ومن المعروف ان هذه الاهمية تزداد كلما اتسع نطاق دور الدولة في الحياة الاقتصادية

والاجتماعية . وتستخدم الدولة الموازنة كأداة لتعديل توزيع الدخل القومي بين الفئات الاجتماعية او الطبقات ، او من خلال استخدام الضرائب وتوجيه النفقات العامة .

وقد اضطلعت الموازنة بدور كبير في العصر الحديث ، واصبح دورها في الدول المتقدمة اقتصاديا اكثر توسعا عما كان عليه سابقا ولم تقتصر الموازنة على انها مجرد عمل لتقدير الايرادات والنفقات العامة وحصول الاذن على تنفيذ مندرجاتها فحسب ، وانما تحددت اهدافها بشكل تختلف عما كانت عليه في ظل النظرية التقليدية حيث اصبح من اهدافها تحقيق الاستخدام الكامل وتعبئة الموارد الاقتصادية – بما فيها غير المستغلة – والمساهمة في زيادة الدخل القومي ورفع مستوى المعيشة ، اما في الدول ذات الاقتصاد المخطط وبخاصة الاشتراكية ، فيزداد دور الموازنة بصورة كبيرة جدا بالنظر لعلاقتها الوثيقة بعملية التخطيط الاقتصادي ، حيث تصبح الموازنة عندئذ جزءا من الخطة المالية العامة للدولة وابرز ادواتها التنفيذية كما ذكرنا .

٢– دور الموازنة العامة في مالية الدولة

من النتائج التي ترتبت على التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي حدثت هي تعديلات اساسية وعميقة وجذرية في فكرة الموازنة والدور المطروح على مالية الدولة . والواقع ان هذا الدور يتحدد في مفهومين ، هما :

أ– دور الموازنة العامة في ظل النظرية التقليدية

تميزت النظرية التقليدية كمرحلة من مراحل التطور الاقتصادي والاجتماعي بالدعوة الى عدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، الا في حدود ضيقة ، وذلك تأثرا بمذهب الحرية الفردية الذي ازدهر في ظل نظام الاقتصاد الحر. ولذلك تغلب على فكر هذه النظرية نوع من «الحيادية» الاقتصادية (٩) ، وقد تبلور هذا الحياد في مجموعة من الاراء التي كانت ترى ان افضل الموازنات هي اقلها نفقات ، وان توازن كل من الايرادات والنفقات امر يفرض ضرورته في الموازنة السنوية (التوازن السنوي) . وهذا احد اسباب رفض التقليديين فكرة العجز في موازنة الدولة.

ب- دور الموازنة في المالية الحديثة

لقد توسع دور الدولة في ظل المالية الحديثة وزادت درجة تدخلها في جميع نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، واصبحت الموازنة اداة رئيسة من ادوات السياسة المالية تستخدمها الدولة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية بالمعنى الواسع الذي طبقت في الاقتصادات الرأسمالية المتقدمة (المالية الوظيفية او المعرضة) ، واصبحت جزءا متداخلا ومكملا من الخطة المالية العامة للدولة الداخلة في اطار التخطيط الاقتصادي القومي الشامل وبخاصة في الاقتصادات الاشتراكية ، لذلك اندثرت الاراء التي نادت بها النظرية التقليدية نتيجة تغير الظروف التي احاطت بمالية الدولة، حيث ازدادت نفقات الدولة بصورة مستمرة نتيجة زيادة تدخل الدولة المستمر في الحياة الاقتصادية . ولم يعد الحفاظ على توازن جانبي الايرادات والنفقات العامة في الموازنة السنوية مهما ، وانما اصبح التوازن الاقتصادي والاجتماعي للاقتصاد القومي ككل (التوازن العام) هو الذي يستأثر باهتمام السلطة وليس التوازن المالي والحسابي للموازنة . ولم يعد التوازن السنوي امراً تلتزم الدولة بتنفيذه حرفيا ذلك ان المالية العامة الحديثة قد وجهت اهتمامها نحو التوازن الدوري.

ومن النتائج التي ترتبت على هذه الافكار الجديدة ان طرأ تعديل وتطوير على قواعد الموازنة بحيث تتلاءم والاوضاع والاتجاهات الحديثة في المالية العامة ، وقد انسحب هذا التطور بطبيعة الحال على الاجراءات المتبعة في تحضير الموازنة واعدادها والتصديق عليها بدرجة كبيرة ، وبدرجة اقل على تنفيذها والرقابة على تنفيذها كما سنرى .

والواقع ان ضيق نطاق دور الدولة الاقتصادي وتوسعه يتعلق بانواع النشاط الاقتصادي الذي تمارسه الدولة . كما ان ضيق هذا النطاق وسعته لايعني تغير حجم الموازنة بين الصغر والكبر بالضرورة ، ذلك ان الاخير لايتوقف على مدى الدور الاقتصادي الذي تقوم به الدولة فقط ، وانما يتوقف على حجم الاقتصاد القومي ذاته . فاذا فرضنا ثبات نطاق دور الدولة الاقتصادي (من حيث انواع النشاط) فان زيادة حجم الاقتصاد القومي وتطوره يؤديان الى زيادة حجم الموازنة العامة حيث يزداد انفاقها وايراداتها مع ثبات النشاطات الاقتصادية .

ثانيا : قواعد الموازنة العامة (١٠)

افرزت المالية العامة التقليدية جملة من القواعد التي تنظم وتحكم الموازنة العامة وعملية تقديمها الى السلطة التشريعية لاعتمادها . وتترجم هذه القواعد الطبيعة الادارية والسياسية للموازنة ، وهي اربع قواعد : وحدة الموازنة ، سنوية الموازنة عمومية (او شمولية) الموازنة ، توازن الموازنة هذا في مجال الاعداد . ويتحدد الهدف من تطبيق هذه القواعد في تسهيل التعرف على المركز المالي للدولة من خلال فحص الموازنة وعملية الرقابة عليها . وعلى الرغم من ان هذه القواعد قد وضعت في عهود الحكم المطلق ضمانا ضد المثالب التي انتشرت في ذلك العهد ، الا ان الفكر المالي الحديث قد خرج على هذه القواعد دون ان يؤدي ذلك الى هجرها . حيث ان تطور مالية الدولة العامة الناشئ من التطور في وظائف الدولة ومسألة تدخلها المتزايد في الاقتصاد القومي قد فرض مسايرة هذا التطور . مما فرض ضرورة اعادة النظر في مدى امكانية تطبيق القواعد المذكورة ، وبخاصة بعد ان تزايدت الاستثناءات الواردة عليها . وسنعرضها تباعا موضحين التطور الذي لحق بها ، وبخاصة فيما يتعلق بقاعدتي سنوية الموازنة وتوازن الموازنة والمفاهيم الحديثة التي طرأت عليهما .

١- وحدة الموازنة

يقصد بوحدة الموازنة ان تدرج جميع نفقات الدولة وايراداتها في وثيقة موازنة واحدة (١١)، والمقصود بالموازنة هنا هي موازنة الدولة وحدها ، بالتالي لايعد استثناء من هذه القاعدة وجود موازنات عامة اخرى خاصة باشخاص عامة غير الدولة ، موازنة البلديات مثلا ، حيث ان البلدية شخص عام مستقل عن الدولة ، وبالتالي فان له موازنة عامة مستقلة عن موازنتها ، ويرد تبرير هذه القاعدة في ناحيتين : الناحية المالية : ان تطبيق هذه القاعدة يسهل معرفة المركز المالي للدولة ، وبخاصة عند مقارنة المجموع الكلي لايراداتها وبنفقاتها من جهة ، كما يساعد الباحثين الماليين والاقتصاديين فيما اذا كانت هذه الموازنة متوازنة من عدمه .

اما الناحية السياسية ، فان هذه القاعدة تيسر للمجالس النيابية القيام بمهمة مراقبة الموازنة ، ولهذا كانت من القواعد الاساسية في المالية العامة التقليدية . وعلى الرغم من اهمية تطبيق هذه القاعدة فان هناك بعض الاستثناءات التي ترد عليها ، منها :

- الحسابات الخاصة (١٢)

تمثل هذه الحسابات وسيلة فنية يسجل بموجبها دخول اموال الى خزانة الدولة (من خلال العمليات الخاصة التي تؤديها) ، ولا تعد هذه الاموال ايرادات عامة ، كما ان خروج بعض الاموال منها لا تعد نفقات عامة . وبهذه الصورة فانها ليست استثناء على وحدة الموازنة ، وانما تكريسا لها ، لانها تؤدي الى اظهار المركز المالي للدولة ، على حقيقته دون اضافة مبالغ الى ايرادات الدولة او الى نفقاتها . حيث لاتعد في حقيقتها لاايرادات عامة ولا نفقات عامة . الا ان الحكومة قد تسيئ استخدام هذه الوسيلة الفنية في بعض الاحوال بصورة تجعل هذه الحسابات تشكل استثناء فعليا من قاعدة وحدة الموازنة (الموازنات الاستثنائية التي تضطر الدولة لاستخدامها عند انفاق مبالغ كبيرة لاغراض وقتية او استثنائية) ، وعلى الرغم من ان بعض كتاب المالية العامة يرى انه في الحالات التي يتأكد فيها جدية الاسباب المؤدية الى الانفاق غير العادي ، وان وضع موازنة غير عادية ، من الامور المستحسن اداؤها ، حيث يتيح اجراء مقارنة وضع الدولة المالي خلال سنوات مختلفة من خلال الرجوع الى الموازنات السابقة ، الا ان الدول كثيرا ماتسيئ استخدام الموازنات الاستثنائية غير المبررة ، لذلك فان الاتجاه الحديث وتجنبا لهذه المساوئ يعمد الى التقليل من الموازنات غير العادية والاستعاضة عنها بتقسيم النفقات في الموازنة الى : النفقات الدورية والخاصة بالمشروعات الخاصة ، والموازنات الملحقة ، وتتمثل الاخيرة بموازنات بعض الهيئات (او المرافق العامة) التي تؤدي نشاطا صناعيا او تجاريا ، وان حسن ادائها يتطلب تخصيص موازنة مستقلة لها تحتوي على ايرادات الهيئة (او المرافق) وتلحق بموازنة الدولة (يضاف الفائض او العجز في

موازنة الهيئة الى الموازنة العامة) . وعندئذ فان هذا يعني منح الهيئة الشخصية المالية المتميزة ، وليس الشخصية المعنوية المستقلة .

- الموازنات المستقلة

وهي موازنات المرافق والمشروعات العامة ذات النشاط الاقتصادي التي تتمتع بالشخصية المعنوية . اذ يمنح الاستقلال لتمكين قيامها بوظائفها ، وهذا يتطلب ان يكون لها موازنة مستقلة عن موازنة الدولة خاصة بها دونما حاجة الى نص تشريعي يقرر ذلك (١٣) . وعند استقلال المرافق او المشروع العام بموازنة مستقلة لايعني انه يسعى بمفرده لتحقيق توازن موازنته او احتكار موارده ، حيث عندما تكون نتيجة النشاط الذي يقوم به عجزا فان الدولة قد تبادر بمنحه اعانة من موازنة الدولة ، ويكون حكمها حكم الاعانة الممنوحة للقطاع الخاص ، وفي حالة ماذا استطاع ان يحقق فائضا فعندئذ ينبغي ترحيله الى الموازنة العامة اتباعا لتوجيهات السياسة المالية والاقتصادية في الدولة .

٢- سنوية الموازنة

يقصد بها ان يتم التحضير والاعداد والتصديق لنفقات الدولة وايراداتها بصورة دورية ، اي كل عام . أي أن الموازنة ينبغي ان تعتمدها السلطة التشريعية سنويا ، وتشمل نشاطاتها مدة سنة تقويمية . وفي حالة ما اذا لم يحدد الاعتماد فإن الحكومة لاتستطيع انفاق اي مبلغ .

ومن مقتضيات هذه القاعدة ان تتولى السلطة التنفيذية انفاق ما مدرج من اعتمادات في الموازنة وتحصيل الايرادات الواردة فيها خلال فترة تنفيذها ، وهي فترة سنة الموازنة (١٤) . وليس هناك اية صعوبة في حالة ما اذا احدثت تصرفات مالية موجبة كالدفع الفعلي للنفقة العامة خلال السنة المالية ، ولا بالنسبة للايرادات التي تمت الواقعة المنشئة لها وتم التحصيل الفعلي لها خلال هذه السنة ، ذلك لان هذه النفقات والايرادات تتم اضافتها الى حسابات هذه السنة . اما اذا لم يتم ذلك

حيث لم تدفع النفقات ولم يتم تحصيل الايرادات خلال فترة السنة فعندئذ لاتضاف الى حساب السنة محل البحث .

وتدق المشكلة عندما ينشأ التزام بذمة الحكومة بدفع مبلغ خلال السنة المالية نفسها ، الا ان الدفع الفعلي لمثل هذا المبلغ يتم بعد ان تكون السنة قد وضعت اوزارها ، او ان ينشأ حق للحكومة في تحصيل مبلغ ما خلال السنة نفسها ، ولا يتحقق التحصيل الفعلي له الا بعد انتهاء السنة . والواقع ان مثل هذه المشكلة يختلف حلها من دولة الى اخرى حسب التشريعات السارية في الدولة المعنية . وعندئذ يقتضي الحال ان نفرق بين طريقة الاساس النقدي واساس الاستحقاق . ففي الطريقة الاولى ينظر الى الموازنة على انها حساب للخزانة حيث تغلب عليها وجهة النظر المالية ، ويكون حساب السنة المالية الختامي على اساس ماانفق وما تم تحصيله فعلا خلال هذه السنة بصرف النظر عن تاريخ نشوء التزام الدولة بالدفع او تاريخ نشوء حقها في التحصيل .

اما الطريقة الثانية فيتم حساب السنة المالية الختامي على اساس المبالغ التي التزمت الحكومة بدفعها ، حتى ولو لم يتم دفعها فعلا خلال السنة المعنية ، كذلك المبالغ التي نشأ حق الدولة في تحصيلها حتى ولو لم يتم تحصيلها فعلا خلال السنة مدار البحث .

وعندئذ ينظر الى الموازنة على انها بمثابة حساب للادارة يغلب عليه الطابع القانوني ، حيث تصور المركز المالي للدولة ، لا من حيث المبالغ التي تم انفاقها ودفعت فعلا ، والتي تم تحصيلها فعلا ، وانما من حيث الالتزامات والحقوق التي ترتبت على الدولة او لصالحها خلال السنة المالية بصرف النظر عن تاريخ الدفع او التحصيل الفعلي . ويترتب على الاخذ بهذه الطريقة ان تكون هناك فترة اضافية تضاف الى السنة يجري خلالها تسوية الالتزامات التي نشأت بذمة الدولة اثناء هذه السنة ، ويطلق على السنة والفترة الاضافية «مدة التسوية» وقد يحدد القانون هذه المدة بفترة زمنية معينة ، وقد يتركها دون تحديد ، ويترتب على الاخير الا يقفل حساب السنة المالية الا بعد تسوية جميع الالتزامات والحقوق ، وربما يتأخر ذلك الى سنوات عديدة مما يؤدي الى تداخل حسابات السنوات المالية المختلفة مع بعضها في المجالات التي تترك فيها حسابات السنة المالية دون قفل بعد انتهائها .

٣- قاعدة عمومية او شمول الموازنة

يقصد بهذه القاعدة ان تظهر جميع تقديرات النفقات والايرادات العامة في وثيقة واحدة . دون اجراء مقاصة بين الاثنين . واذا كانت قاعدة وحدة الموازنة - كما رأينا- تهدف الى اعداد وثيقة واحدة لموازنة الدولة ، فان قاعدة العمومية تهدف الى ان يسجل في هذه الوثيقة وبالتفصيل كل تقدير لنفقة او ايراد دون ان يحدث مقاصة بين نفقات بعض المرافق (او الهيئات العامة) وبين ايراداته . وهذا يعني ان الموازنة لاتظهر سوى رصيد الفرق بين تقديرات نفقات المرفق وتقديرات ايراداته . «الموازنة الصافية» .

وقد روعيت هذه القاعدة في جميع الدول تقريبا نتيجة توسع نطاق حقوق المجالس النيابية في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية ، وهذا من شأنه ان يحد من ظاهرة الاسراف الحكومي في الانفاق ، حيث ان تطبيق اسلوب الموازنة الصافية يفسح المجال امام المرفق العام الذي يحقق ايرادات تتجاوز نفقاته ان يسرف في النفقات ، حتى ولو لم تكن ضرورية ، لانه لايجد رقابة السلطة التشريعية على بنود نفقاته . وترد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات وبخاصة بالنسبة للمشروعات الاقتصادية التي تديرها الدولة وبعض الهيئات العامة التي تتمتع باستقلال مالي فيها ، وبخاصة النشاط المالي .

واذا كانت قاعدة عمومية الموازنة قد هدفت الى احكام رقابة السلطة التشريعية على نشاط الحكومة المالي من خلال اجازة ايرادات ونفقات المرافق الحكومية ، فان الى جانبها قاعدتين اخريتين ، هما :

- قاعدة عدم تخصيص الايرادات : وهذا يعني الا تخصص مصدر ايراد معين من قنوات الايراد للانفاق على وجه معين من اوجه الانفاق وانما ينبغي ان يدرج الاثنان معا (الايراد والانفاق) في الحسابات المختصة بها ضمن الموازنة طبقا لقاعدة عمومية الموازنة .
- قاعدة تخصيص الاعتمادات : وتعني ان تصديق المجالس النيابية على النفقات العامة الواردة في الموازنة لايجوز ان يكون اجماليا ، وانما يجب ان يخصص مبلغ

معين لكل نوع من انواع الانفاق. مما يتيح لهذه المجالس ممارسة دورها في الرقابة على الانفاق بتفصيلاته ، ويقيد السلطة التنفيذية في الانفاق في حدود المبالغ التي صادقت عليها السلطة التشريعية دون تجاوزها ، اللهم الا بعد حصول اذن مسبق ورغبة في التخفيف من حدة هذه القاعدة ، حيث اضبحت تمثل قيدا يعوق النشاط المالي للدولة ، وكذلك اكتفت المجالس النيابية بالموافقة على عدة اقسام للنفقات العامة بالنسبة لكل مرفق عام ، ثم تنقسم هذه بدورها الى اقسام اخرى .

٤- قاعدة توازن الموازنة

اقرت النظرية التقليدية التوازن السنوي بين النفقات العامة والايرادات العامة بشكل مطلق ، واعتبرت ان حسن الادارة المالية يتطلب التوازن بين جانبي الموازنة (النفقات والايرادات) ، من جهة ، والى الرغبة في تفادي مخاطر العجز في الموازنة وما قد يترتب على تغطيته من اثر تضخمي ، او فائض لاتستطيع الدولة التصرف به من جهة اخرى . ومن وجهة النظر التقليدية ان عجز الموازنة يمثل خطراً رئيساً الى الدرجة التي يصبح فيها اخطر من تحقيق فائض فيها بكثير . بسبب انه يعني لجوء الدولة الى الاقتراض او الاصدار النقدي الجديد لتغطيته . وحيث ان الاستخدام الكامل هو الفرض الاساس الذي انطلقت منه النظرية التقليدية ، لذلك يترتب على اللجوء الى الاصدار النقدي الجديد زيادة في وسائل الدفع دون ان تقابلها زيادة حقيقية في انتاج السلع والخدمات وينتج عن هذا الارتفاع زيادة في الاسعار ، وبالتالي فان هذا من شأنه الدخول في حلقة تضخمية تتدهور فيها قيمة النقود الحقيقية . وقد نشأت نظرة التقليديين هذه من اعتبار معين يكمن اساسه في قصر دور الدولة على تسيير المرافق العامة (الدولة الحارسة) ، ومن ثم تحديد نشاطها في ضمان اداء هذه المرافق الامر الذي يجعل نشاط الدولة محصورا ومحدودا فيما يتعلق بتوازن النشاط الاقتصادي .

لقد اصبحت فكرة توازن الموازنة وفقا للمفهوم التقليدي مجالا لتطور كبير رافق تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية وزيادة مسؤولياتها في مجالات كثيرة من النشاط الاقتصادي (١٥) .

الفصل الثاني

دورة الموازنة العامة

ان المقصود بمصطلح «الدورة» هو الانشطة والعمليات المكونة للموازنة العامة للدولة بالنظر لما تتصف به هذه العمليات من الدورية والاستمرار . فالموازنة تمثل مجموع الانشطة المتعددة التي تجري في نطاق الاقتصاد العام (القطاع العام بوحداته التقليدية والاقتصادية التسييرية والانتاجية) مصاغة في صورة تدفقات نقدية ، (ايرادات ونفقات عامة) ، وعملية مستمرة ومتصلة . ان هذه العملية سواء مايتعلق منها بتحضير التقديرات ووضع الموازنة ، او مايتعلق بالتنفيذ او المراجعة والمحاسبة ذات تاثير في القرارات المتخذة في هذا المجال ، وذلك في جميع الوحدات التي يتكون منها القطاع العام وعلى مستوى المراحل التي تمر بها عملية الموازنة التي تتكرر في كل عام .

ان لكل مرحلة من مراحل الموازنة خصائصها المميزة ومشكلاتها التي تنفرد بها . ومن المعلوم ان للزمن اهمية قصوى في جميع انواع النشاط الاقتصادي ، وتتجلى هذه الاهمية في مجال الموازنة بشكل واضح ، حيث يرتبط الماضي بالحاضر وبالمستقبل ، وتتداخل خلال سنة مالية معينة مراحل الموازنة المتعلقة بسنوات مالية متعددة . حيث تتخذ سلسلة من القرارات المالية في العام نفسه ، ينصب بعضها على تنفيذ مراحل موازنة السنة الجارية ، ويتعلق بعضها بمراجعة موازنة السنة المالية المنتهية ، ويتناول البعض الاخر بتقدير الاعتمادات للسنة القادمة . وهكذا يرتبط الماضي بالحاضر وبالمستقبل ارتباطا وثيقا . ونتيجة لهذه العلاقات الزمنية يحدث التاثير المتبادل بين التجارب المالية في الماضي وفي الحاضر والتخطيط المستقبل ، وتشكل المراحل التي تمر بها الموازنة بعد اكتمال دورتها .

اولا : مرحلة التحضير والاعداد والتصديق

تشكل مرحلة التحضير والتصديق حجرا الزاوية ، وتعنيان بمجموعة من مسائل ذات طبيعة فنية وادارية وذات علاقة بتحديد الموارد الاقتصادية التي تخصص لاشباع الحاجات العامة ، ولتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية في الدولة .

ويتحدد العمل المالي في هذه المرحلة بوضع تقديرات للنفقات العامة والموارد العامة لفترة قادمة . وتتولى هذه المسؤولية في صورة (مشروع الموازنة) الادارات الحكومية بصفتها جزءاً من الجهاز التنفيذي في الدولة . وفي المرحلة الثانية يخضع المشروع مع المقترحات لدراسة السلطة التشريعية ومناقشتها ، تمهيدا للتصديق على المقترحات وبالتالي مشروع الموازنة .

١- دور السلطة التنفيذية في مرحلة التحضير والتصديق على الموازنة

لما كانت السلطة التنفيذية هي التي تتولى امر الانفاق العام او تحصيل الايرادات العامة من خلال الادارات الحكومية في معظم دول العالم فانها هي التي تتولى اعداد تقديرات الموازنة(١٦) . ويتم ذلك من خلال وضع بيان مفصل بالنفقات والايرادات العامة عن فترة قادمة . (تشرف على هذه العملية وزارة المالية او الخزانة في العادة).

أ- اختصاص السلطة التنفيذية باعداد تقديرات الموازنة

تثور اعتبارات عدة تدعو الى ايداع تقديرات الموازنة الى السلطة التنفيذية . فهذه السلطة هي التي تتولى ادارة المؤسسات التابعة للدولة ، اذاً فهي اقدر من غيرها على تحديد متطلبات هذه الادارات من الانفاق ، كما انها (السلطة) على الما م تام بالقدرة المالية القومية في الدولة ، بحكم علمها بطبيعة الاقتصاد القومي والتطورات التي تلحق به ، ولذلك فان المعلومات والبيانات التي تملكها تجعلها في موضع تستطيع معه تحديد المصادر التي تتخذ اساسا للموارد العامة . كذلك ولما كانت الموازنة تمثل برنامجاً وسياسة للحكم والادارة ، فان السلطة التنفيذية (التي

تفترض توفر الكفاءة والاخلاص في اجهزتها) تستطيع تقدير الحاجات والاولويات الاجتماعية ، وبالتالي تحديد نطاق الاشباع العام واتجاهاته في المجتمع ، دون ان تخضع لتيارات الاهواء والمصالح .

ب- طرق تقدير النفقات والايرادات في الموازنة

اذا كانت الموازنة تمثل تقديرا للنفقات التي سيتم انفاقها والايرادات التي يتم تحصيلها خلال سنة مالية قادمة ، فان طرق التقدير واساليبه من الخصائص البارزة في مرحلة تحضيرها . وهناك طرق عدة هي :

١- تقدير النفقات : لايثير تقدير النفقات صعوبات فنية كبيرة ، الا انه يتطلب ان يكون حقيقيا . ويتم تقديرها وفقا للحاجات المتوقعة مع مراعاة الدقة .

ويتم التفريق في فرنسا عند تقدير النفقات بين نوعين من الاعتمادات : اعتمادات تحديدية ، ويقصد بها الاعتمادات التي تمثل الحد الاقصى لقدرة الحكومة على انفاقها دون الرجوع الى السلطة التشريعية . واعتمادات تقديرية ، وهي النفقات التي يتم تقديرها على وجه التقريب ، وتلك المخصصة للمرافق والمشروعات التي لم تستقر تكاليفها بعد . حيث تنصب موافقة البرلمان على هدف النفقة وليس على حجمها ، وهذا يعني ان باستطاعة الحكومة تجاوز الاعتماد المقدر بشرط الحصول على موافقة البرلمان بعدئذ . وعلى الرغم من ذلك فان اعتمادات الموازنة تبقى تحديدية اصلا ولا يجوز تجاوزها الا باذن من السلطة التشريعية .

٢- تقدير الايرادات : ان تقدير الايرادات اكثر صعوبة واشد تعقيدا ، حيث يفرض تقديرها التنبؤ بجميع المتغيرات الاقتصادية لتحديد مصادر الايراد المتنوعة ، وبخاصة الضرائب ، ومن اشهر طرق التقدير : التقدير الالي ، التقدير المباشر .

وتعتمد طريقة التقدير الالي على وضع قواعد لتقدير الايرادات تجنبا للاجتهادات الشخصية ، منها "طريقة السنة قبل الاخيرة" ، حيث يتم وضع تقديرات الموازنة الجديدة على اساس الايرادات الفعلية المدرجة في الحساب الختامي لاخر سنة مالية

منتهية (السنة قبل الاخيرة)(١٦) . وطريقة الزيادة او النقص النسبي التي تقرر بان يدون في مشروع الموازنة الجديدة حجم الايرادات وفقا لما هو مدرج في آخر سنة مالية منقضية ، حيث يضاف اليها معدل زيادة معين (١٠٪ مثلا) في حالة ما اذا كانت الزيادة في النشاط الاقتصادي متوقعة ، او بالعكس تخفيضها بمعدل معين . وكذلك طريقة المتوسطات ، حيث يتم بموجبها تقدير الايرادات في الموازنة الجديدة على اساس متوسط الايرادات المتحققة فعلا خلال عامين او ثلاثة سابقة .

اما طرق التقدير المباشر ، فتهدف الى التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الايرادات ، وتقدير حصيلته بناء على دراسة مباشرة . فيطلب من كل مشروع (او شركة) في القطاع العام التنبؤ بحجم مبيعاته ، وبالتالي ايراداته للعام القادم ، كما تقوم كل مؤسسة حكومية بتقدير ماتتوقع تحصيله من رسوم وايرادات اخرى . كذلك تتولى وزارة المالية او الجهة المكلفة بتحصيل الضرائب بتقدير مباشر لاوعية الضرائب ومقدار ما يتوقع تحصيله منها خلال السنة القادمة ، وترتبط هذه الايرادات بمستوى النشاط الاقتصادي في الدولة . فتزداد في فترات الرخاء الدخول والثروات والمبيعات والارباح والاستهلاك ... الخ ، وبالتالي تزداد حصيلة الضرائب على معظم الاوعية والعكس صحيح في فترات الكساد .

ثانيا : مرحلة اعتماد الموازنة

تتولى السلطة التشريعية مهمة اعتماد الموازنة ، بصفتها ممثلة للشعب . حيث انتهى التطور الى اعتبار الموازنة اداة لتنفيذ السياسة الاقتصادية والمالية ، ولذلك فان مسألة التصديق عليها من قبل ممثلي الشعب امر مسلم به في جميع دول العالم.

١- دور السلطة التشريعية في مرحلة اعتماد الموازنة

سبق ان ألمحنا الى اهمية الدور الذي تقوم به السلطة التشريعية فيما يتعلق باعتماد الموازنة واجازتها . وقد جرى العرف في معظم الدول ان تبدأ السلطة التشريعية بمناقشة النفقات العامة واعتمادها اولا من اجل ان تستطيع تقييم برامج

الانفاق على اساس الحاجات العامة واهمية كل منها دون ان تتأثر بالايرادات او تتقيد بها . ثم تنتقل بعد ذلك في مناقشتها للايرادات من خلال المفاضلة بين البدائل المتاحة لتمويل برنامج الحكومة الانفاقي . فاذا ما اعتمدت السلطة التشريعية مشروع الموازنة يصدر بها قانون وتصبح واجبة التنفيذ . فاذا تأخرت السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة عن بداية السنة المالية وبدأت السنة فعلا ، فعندئذ عليها القيام ببعض الاجراءات المؤقتة تأمينا لاستمرار العمل في الدولة .

غير ان هذه الاجراءات ليست واحدة في جميع الدول ، وانما هي مختلفة ، ففي الولايات المتحدة ومصر والمانيا يجري العمل بالموازنة القديمة ، اي يسمح للوزارات والهيئات بالانفاق في حدود مبالغ الانفاق ومعدلاته التي سبق ان اعتمدت في العام المنصرم . اما في المملكة المتحدة فيستخدم نظام الاعتمادات الجزئية ، حيث تستحصل موافقة مجلس العموم على اعتمادات جزئية لبعض المؤسسات المهمة كالحربية .... ، وبعض المصالح المدنية الى حين اعتماد الموازنة . وقد تستخدم بعض الدول الموازنات الشهرية ، حيث يعتمد البرلمان موازنة او عدة موازنات شهرية مؤقتة تسمح للحكومة بتحصيل الايرادات والقيام بالانفاق الضروري ، وعندما يتم اعتماد الموازنة ، تندمج هذه الموازنات الشهرية فيها ، وتصبح موازنة شهرية لاثني عشر شهرا وطبقت هذه الطريقة في فرنسا حتى عام ١٩٥٦ .

ثالثا : تنفيذ النفقات والايرادات في الموازنة(١٧)

يقصد بفترة تنفيذ الموازنة ، الفترة التي تبدأ من تبليغ جهات التنفيذ بموازناتها التي تم التصديق عليها وتنتهي بقفل هذه الجهات لحسابات اليوم الاخير من السنة المالية واعداد الحساب الختامي لعملية التنفيذ للسنة المنتهية . ويتولى عملية تنفيذ الموازنة السلطة القائمة بتنفيذها وهي السلطة التنفيذية .

وبذلك فان تنفيذ الموازنة يتطلب ثلاث عمليات : الاولى خاصة بالنفقات العامة والثانية بالايرادات ، والثالثة تتعلق بعمليات الخزانة لانها تمثل حلقة الاتصال بين التحصيل والانفاق .

١- تنفيذ النفقات العامة

ان مصادقة السلطة التشريعية على النفقات الواردة في الموازنة لايعني التزام الحكومة بانفاق جميع هذه الاعتمادات وانما الترخيص لها باذن تقوم بالانفاق العام في حدود هذه المبالغ على البنود المقررة فيها وعدم تجاوزها قبل موافقة السلطة التشريعية على ذلك . وهذا يعني ان الحكومة تستطيع دائما عدم انفاق هذه المبالغ كلها او بعضها اذا لم يكن ما يستوجب ذلك(١٨) .

ولهذا نجد مجموعة من الاجراءات تتمثل في مجموعة من الخطوات تمر بها عملية الصرف ، وتستهدف هذه الخطوات المحافظة على اموال الدولة ومنع سوء استخدامها من خلال الرقابة على تنفيذ الموازنة وتبدأ هذه الخطوات بالارتباط بالنفقة ، تحديدها والامر بدفع مبلغها ، واخيرا صرفها .

أ - الارتباط بالنفقة وعملية تحديدها : ينشأ هذا الارتباط اذا اتخذت السلطة التنفيذية قرارا يتضمن انفاقا من جانب الدولة او نتيجة واقعة معينة يترتب عليها التزام الدولة بانفاق مبلغ معين ومثال الاول القرار الصادر بتنفيذ بعض الاعمال المتعلقة بالمنفعة العامة ، اما الثاني فمثاله : التزام الدولة بدفع تعويض عن خطأ معين مسؤولة عنه ، كأن تسقط شجرة على رأس احد المارة في شارع عام ، وفي هذه الحالة ينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة هذه الواقعة المادية ، الا ان الارتباط في هذه الحالة غير ارادي ، في حين كان الاول اراديا .

اما الخطوة الثانية فتأتي من خلال تحقيق او تسوية النفقة او عملية تحديدها ، وذلك باصدار قرار بتحديد المبلغ الذي تلتزم الدولة بدفعه نتيجة النفقة التي سبق الارتباط بها ، ويتطلب مثل هذا القرار التأكد من انه لم يسبق ان دفع المبلغ من قبل فعلا ، وان الدائن غير مدين للدولة بشيء بحيث يمكن اجراء مقاصة بين الدينين .

ب- الامر بدفع النفقة وصرفها : يتمثل الامر بالدفع في صورة قرار يصدر عن الادارة المختصة ، ويتضمن امرا بدفع النفقة التي تم الارتباط بها من قبل الادارة وتم تحديدها . وغالبا مايكون تحديد النفقة والامر بدفعها بقرار واحد .

اما الخطوة الاخيرة فهي عملية صرف او دفع النفقة العامة ، ويقصد بها الدفع الفعلي للمبلغ الذي صدر به امر الدفع الى ذوي العلاقة ، اي الدائن . وغالبا مايأخذ صورة اذن على البنك المركزي الذي تحفظ حسابات الدولة فيه.

٢- تنفيذ الايرادات العامة

أ- التزام السلطة التنفيذية بتحصيل جميع الايرادات

اذا كانت اجازة السلطة التشريعية للنفقات العامة تعني الترخيص للحكومة بالانفاق في حدود حجم الاعتمادات ، فان اجازتها للايرادات العامة تنشئ التزاما على عاتق الحكومة (المرافق والهيئات العامة) بتحصيل جميع الايرادات ، الى الدرجة التي لاتملك معه عدم تحصيل جزء منها ، والا تكون قد ارتكبت خطأ تحاسب عليه امام ممثلي الشعب . ان الاساس القانوني لتحصيل الحكومة للايرادات كالضرائب والرسوم منشؤه القوانين الوضعية السارية في الدولة . وقد سبق ان تحدثنا عن كيفية تحصيل الضرائب والقروض ، اما الرسوم فتقوم بتحصيلها الادارات المختصة المعنية بتقديم الخدمات التي تستوفي الرسوم بمقابلها ، ومن ثم توريدها الى الخزانة العامة . واخيرا تتولى المشروعات الصناعية والتجارية المملوكة للدولة توريد اثمان وخدمات منتجاتها الى خزانة الدولة . اذا كانت ممولة مركزيا ولحسابها الخاص في حالة كون موازنات هذه المشروعات تمول ذاتيا وعند انتهاء السنة المالية المختصة تستقطع حصة من الارباح تودع الى الخزينة او على شكل ضريبة دخل حسب التشريعات النافذة .

ب- معالجة الفرق بين الايرادات والنفقات

اذا كانت عمليات التقدير والتنبؤ هما اللتان تسودان مسألة التحضير من دورة الموازنة في مرحلتي الاعداد والاعتماد لفترة قادمة ، فان على مرحلة التنفيذ ان تواجه جميع النتائج المترتبة على مقارنة هذه التقديرات مع الواقع الفعلي . غير ان اسلوب المواجهة يختلف تبعا لتوع هذه الاختلافات التي تنشأ اما بين التقدير والواقع الفعلي في النفقات العامة ، واما في الايرادات العامة .

ولهذه الرقابة صور متعددة ، اذ قد تقتصر على مجرد التصريح للبنك المركزي بوضع المبالغ التي تمت الموافقة على صرفها تحت تصرف الآمرين بالصرف لدى وحدات الاقتصاد العام ليتم الانفاق منها . وقد تتضمن ضرورة الحصول على اقرار من الجهة المسؤولة عن سلامة كل عملية على حدة من وجهة النظر القانونية . وقد تمتد الى ابعد من ذلك بحيث تشتمل فحص المستندات الخاصة بكل عملية والتأكد من صحتها ، كوجود اعتماد لها ، وان اجراءات الارتباط قد جرت وفقا للقوانين واللوائح وتعليمات الخزانة ، واخيرا مطابقة مستندات الصرف للنظم المالية السارية المفعول.

فاذا كان تنفيذ هذه الرقابة صحيحا فانها تحول دون وقوع المخالفات المالية ولذلك يطلق عليها "الرقابة الوقائية" ، كما ان الاخذ بها يخفف من درجة المسؤولية التي تقع على عاتق الدوائر المعنية . الا ان هذا الاسلوب لا يخلو من مثالب حيث يصعب مع هذا الاسلوب مراجعة العمليات المالية ككل ، وبخاصة فيما يتعلق بالارتباطات والمشروعات الكبيرة ، حيث لاتتاح الفرصة لجمع اجزاء العملية الواحدة وفحصها لكشف القصور الذي يلحق بها .كما ان هذه الرقابة ينبغي ان تتم في وقت قصير ، والا فقدت قيمتها وادت الى بطء في الاجراءات وعطلت سير العمل في الوحدات الاقتصادية العامة ، مما قد يسبب ضررا بالمجتمع .

ب- الرقابة اللاحقة

تبدأ الرقابة اللاحقة عند انتهاء السنة المالية وتحضير الحساب الختامي للدولة ولايقتصر امر هذه الرقابة على النفقات فقط كالرقابة السابقة ، وانما تمتد لتشمل الايرادات العامة ، للتثبت من قيام السلطة التنفيذية بتحصيل سائر الموارد العامه (وبخاصة الضرائب) ، وان ماتم تحصيله قد تم توريده الى الخزانة العامة فعلا .

وللرقابة اللاحقة صور متعددة ، فقد تقتصر على المراجعة المستندية للعمليات المالية لكشف المخالفات المالية ، وقد تمتد لتبحث مدى كفاءة الوحدة الادارية في استخدام الاموال العامة . ومن اجل ان تحقق هذه الرقابة اهدافها يقتضي الامر ان تمارسها جهة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية ، وان تمنح ضمانات كافية لحمايتها من تعسف السلطة التنفيذية .

كما ان اسلوب الرقابة اللاحقة من شأنه ان ييسر مراجعة جميع اجزاء العملية الواحدة ودراستها بدقة ، ويساعد على كشف الانحرافات او الاخطاء الفعلية . كذلك تتيح اتمام الدراسات المتعلقة بالعمليات المالية دون ان يعطل النشاط الذي تمارسه الدولة . ينضاف الى ذلك ان الرقابة الخارجية اللاحقة لاتؤدي الى تدخل الجهة التي تتولى الرقابة في اختصاصات السلطة التنفيذية ، وانما على العكس فان مجرد وجودها يدفع السلطة التنفيذية الى توخي الدقة في تنفيذ الموازنة والحرص على تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات المالية ، وهذا يؤدي الى تقليص حجم المخالفات التي يمكن حدوثها .

ويأخذ البعض على اسلوب الرقابة اللاحقة انها لاتمكن من الكشف عن المخالفات المالية ، الا بعد ان يتم انفاق الاموال العامة فعلا ، ولهذا فانه على الرغم من ان هذا الاسلوب يقلل من وقوع المخالفات الا انه لايمنع من ارتكابها ، حيث يقتصر على التنبيه لها بعد وقوعها ، وان اكتشافها بعد وقت طويل من اقترافها يكون فيه الموظف المسؤول عنها قد تغير ، وهذا يقلل من اهميتها ويمكن تجنب مثل هذا النقد اذا منحت هذه الرقابة بعض السلطات القضائية ، كتلك التي تتمتع بها محكمة المحاسبة في فرنسا ، او بتشكيل هيئة تأديبية لتعزيز مهمة الجهة التي تمارس الرقابة ، النيابة الادارية في مصر ، حيث يبقى الموظف العام مسؤولا عن المخالفة المالية اينما وجد .

جـ- الرقابة اثناء التنفيذ

تتمثل هذه الرقابة في عمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة في الدولة على نشاط السلطة التنفيذية المتعلق بالنفقات والايرادات العامة الواردة في الموازنة . وتمارس هذه الرقابة – في العادة – المجالس النيابية . والواقع ان هذا النوع من الرقابة على تنفيذ الموازنة من اختصاص السلطة التشريعية ، حيث تتأكد من قيام السلطة التنفيذية بواجباتها من خلال احترامها لاجازة النفقات والايرادات ومدى تقيدها بها .

٢- الرقابة على تنفيذ الموازنة من حيث نوعها

ويمكن في هذه الرقابة التمييز بين الرقابة الذاتية ، والرقابة من قبل هيئات مستقلة ذات طابع قضائي .

أ- الرقابة الذاتية

تتمثل هذه الرقابة في ممارسة الرؤساء لها على مرؤوسيهم ورقابة موظفي وزارة المالية من خلال مديري الحسابات والمشرفين على عمليات الصرف التي يأمر بها الوزراء او من ينوب عنهم . وهي على نوعين : الرقابة الموضوعية ، والرقابة على اساس المستندات .

وتعني الرقابة الموضوعية انتقال الرئيس الى موقع عمل مرؤوسه ويدقق في اعماله . وينتقل رئيس المصلحة الى مكاتب رؤساء الدوائر ، ورئيس الدائرة الى مكاتب الموظفين الذين يتبعونه .

وتعني الرقابة على اساس المستندات فحص الرئيس لاعمال مرؤوسيه من خلال التقارير والوثائق التي يرفعها اليه هؤلاء . ومن امثلتها تولي وزارة المالية الرقابة على تنفيذ الموازنة . وبخاصة النفقات ، وهذه رقابة سابقة للصرف . وتأخذ فرنسا بهذا النوع من الرقابة من خلال مكاتب الارتباط التي تعد اساس الرقابة الادارية السابقة فيها .

والواقع ان الرقابة الادارية لاتعدو ان تكون رقابة ذاتية داخلية تسير وفقا للقواعد التي تضعها السلطة التنفيذية ، ولهذا فهي غير كافية ، وذلك لان معظم التطبيقات المالية قد كشفت ان ترك الادارة لمراقبة نفسها غير مقبول لانه يحتوي على كثير من مظاهر التسيب والانحراف الذي يكمن اساساً في انعدام الاشراف والرقابة على السلطة التنفيذية عند قيامها بتنفيذ الموازنة ، مما ابرز الحاجة الى رقابة مستقلة وغير خاضعة لهذه السلطة .

ب- الرقابة المستقلة او القضائية

يعهد بهذه الرقابة الى جهة قضائية مستقلة لاتمارس السلطة التنفيذية مهمة

الاشراف عليها . حيث تمارس هذه الجهة مهمتها وفقا للقوانين الوضعية السارية في دولة معينة(٢١) . كما قد يعهد الى هذه الجهة احيانا سلطة محاكمة المسؤولين عن الاخطاء والانحرافات المالية واصدار العقوبات بشأنها ، او قد تتحدد مهمتها في كشف المخالفات المالية ومطالبة المسؤولين بتلافي الموقف او احالتهم الى القضاء الجزئي . وقد يطلب اليهم تقديم تقارير سنوية ترفع باسم رئيس الدولة او المجالس النيابية لعرض هذه المخالفات ، متضمنة اقتراحاتها للتقليل من هذه المخالفات او منع وقوعها مستقبلا . وتنحصر الرقابة القضائية – بوجه عام – في الرقابة على تنفيذ الموازنة والتأكد من صحتها ، ومنها محاكم المحاسبة في فرنسا وايطاليا وبلجيكا .

٣- الرقابة السياسية على تنفيذ الموازنة

تعرف الرقابة التي تمارسها المجالس النيابية بالرقابة السياسية ، وهي اكثر عمومية من الرقابة الادارية والقضائية بالنظر لانها تتمتع بسلطة مطلقة في الرقابة المالية . والواقع ان هذه الرقابة هي الاصل ومن صلب اختصاص السلطة التشريعية، يؤيد ذلك امران : اولهما ان السلطة التشريعية تمثل الرقيب الحقيقي على ماتقوم السلطة التنفيذية من اعمال . وثانيهما : هو ان مايهم السلطة التشريعية هنا التعرف على مدى احترام السلطة التنفيذية لاجازة الانفاق والايراد الممنوحين للحكومة . ينضاف الى ذلك ان قانون الموازنة يقتصر على تقدير النفقات والايرادات العامة ولذلك فليس له قيمة مالية كبيرة لانه تقديري ، وان محاسبة السلطة التشريعية ينبغي ان تنصب على الارقام الفعلية لكل من الايرادات والنفقات النهائية ، من حيث امكانية مقارنة تقديرات الموازنة بالارقام الفعلية المتحققة في نهاية السنة . وعندئذ يمكن القول ان رقابة السلطة التشريعية تمثل رقابة شاملة لانها تتناول نتائج تنفيذ الموازنة. كما يمكن ان تجري ممارسة هذه الرقابة اثناء التنفيذ ، وسنعرضها تباعا .

أ- الرقابة التشريعية خلال فترة التنفيذ

تستطيع السلطة التشريعية ان تمارس الرقابة اثناء تنفيذ الموازنة ، وبأكثر من طريقة واحدة . منها ان للمجالس النيابية حق الاشراف على اعمال السلطة التنفيذية.

واستنادا لهذا الحق تستطيع ان تطلب من الاخيرة معلومات عن سير العمليات المتعلقة بالنفقات والايرادات العامة ، من خلال توجيه اسئلة شفهية او تحريرية ، بل وحتى استجواب(٢٢) ، ومنها ايضا ان للجان المالية المنبثقة عن هذه المجالس ان تستدعي ممثلي السلطة التنفيذية اذا رأت ان ذلك ضروريا . واخيرا فأن السلطة التنفيذية تتمكن من اللجوء الى المجلس النيابي لطلب اعتمادات اضافية باسباب مبررة ، الامر الذي يتيح لهذه المجالس ممارسة الرقابة من خلال الاطلاع على عملية التنفيذ ومناقشتها .

ب- الرقابة التشريعية اللاحقة على تنفيذ الموازنة

تتم هذه الطريقة من خلال قانون قطع الحساب الذي تهيأت ظروف تطبيقه اخيرا بقاعدة حساب القطع او الادارة بدلا من حساب الدورة المالية . ان التشريعات المالية الخاصة بالمحاسبة التي اخذت بقاعدة حساب "الدورة المالية" لم يكن لقانون قطع الحساب في ظلها اهمية . بسبب صدوره بعد فترة الموازنة بفترة طويلة قد تمتد الى عدة سنوات . والسبب في ذلك صعوبة قفل حساب السنة المالية قبل انتهاء مدة متممة له – تستكمل فيها جميع الاجراءات المتعلقة بعمليات النفقات والايرادات – تعقبها اخرى لتصحيح الاخطاء الحسابية والفنية ، وتتلوها فترة للسلطة التنفيذية ليتاح لها اعداد مشروع القانون ، واخرى للسلطة التشريعية للتصديق عليه . وهكذا يتضح ان صدور قانون قطع الحساب لسنة معينة قبل انقضائها لا فائدة منه . اما وقد اخذت معظم دول العالم بقاعدة حساب القطع او حساب الادارة ، فقد اصبح ممكنا قفل الحساب المالي في نهاية سنة الموازنة ، واعداد مشروع قانون القطع واحالته الى السلطة التشريعية خلال فترة قصيرة من انتهاء السنة . مما اكسب قانون القطع اهمية كبيرة ، سواء فيما يتعلق بمقارنة التقديرات بالارقام الفعلية ، او الاستفادة من النتائج عند تقدير الاعتمادات الجديدة . وينبغي ان يراعى عند تقديم مشروع قانون قطع الحساب ان يأخذ الصورة التي يقوم بها قانون الموازنة بوجه عام متضمنا بعض البيانات المتعلقة بموازنة الدولة .

خامساً : الحساب الختامي

نصت المادة الثانية من قانون اصول المحاسبات العامة رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠ المعدل على (مرحلة الحسابات الختامية : المدة اللاحقة للسنة المالية والمخصصة لتسوية الحسابات الموقوفة التي تعذر تسويتها خلال السنة المالية المختصة لغرض عرض حسابات قياس النتيجة . ولايجوز ان تحتوي على معاملات قبض او دفع فعلية . وتبدأ في اليوم الاول من كانون الثاني من السنة المالية الجديدة وتنتهي في اليوم الثلاثين من شهر حزيران) .

ان الفترة التي يحددها القانون المذكور منطقية من اجل تقديم خلاصة حسابات معاملات الموازنة وتحديد المركز المالي للدولة . ولما كانت السلطة التشريعية هي التي اصدرت الموازنة فان اطلاعها على الحساب الختامي يصبح ضرورياً لانه يمثل التنفيذ الفعلي للموازنة ، كما ان من حقها التاكد ان التخصيصات في الموازنة قد نفذت فعلاً وحققت الاهداف التي حددتها لها . والحقيقة ان الهدف من الحساب الختامي هو لضمان تحقيق النفقات العامة لاقصى قدر ممكن من المنافع للمجتمع ، حيث يعتمد على ذلك التحليل الاقتصادي ، كما يعد مشكلة سياسية لانه يكفل للسلطة السياسية مراقبة الحكومة ومدى قيامها بالمهام الموكلة لها ، ولهذا اقتضت الضرورة السرعة في وضع الحساب الختامي لتستطيع السلطة التشريعية دراسة وجوه الانفاق في السنة المنتهية ، وقد اتجهت بعض الدول الى تشكيل لجان متخصصة لوضع تقرير الحساب الختامي لضمان تقييم نتائج التنفيذ .

ويعرض الحساب الختامي باساليب متعددة ، فالعرض التفصيلي يتضمن درج نفقات وايرادات الدولة مفصلاً ، اي على مستوى المواد والفصول ، وهذا العرض يتيح للسلطة المالية دراسة وتتبع مدى التزام الادارات الحكومية بالتخصيصات التي حددتها لها الموازنة ، ويؤمن للسلطة التشريعية عرضاً كاملاً ودقيقاً لنتائج تنفيذ الموازنة.

والعرض الاداري يستند على مفردات التصنيف الاداري للنفقات في الموازنة العامة . اما العرض النوعي فيعتمد على تجميع النفقات العامة المتكررة حسب

انواعها وفي حساب واحد . ويستند العرض الوظيفي على تجميع النفقات العامة حسب طبيعة الخدمات العامة التي غذتها النفقات نفسها . غير ان العرض الجغرافي يعتمد على تجميع بيانات النفقات او الايرادات حسب مناطقها الجغرافية ، في حين يعتمد العرض النسبي على عرض النتائج بشكل نسب مئوية دون استخدام الارقام . واخيراً فان العرض البياني يتضمن توضيح الحساب الختامي بشكل رسوم بيانية او خطوط .

هوامش الباب الثالث

١- Gerhard Colm Essays in Public Finance and Fiscal Policy (pp. 258 - 286), pito Eckstein : Op. cit. Budegets, (pp. 23 - 24) .

٢- يتحدد نطاق اجازة تقدير الموازنة بكل سنة ، ولذلك فهي دورية وتتحدد آثارها بهذه السنة ايضا .

٣- لقد اتبعت فرنسا هذه الطريقة في ظل الجمهورية الثالثة ، وعدلت عنها في دستور الجمهورية الرابعة الذي صدر عام ١٩٤٦ .

٤- رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٤١٤ - ٤١٥ .

٥- تمارس المجالس النيابية اختصاصين : الاول تشريع القوانين ، والثاني : مالي ، اجازة الموازنة .

٦- الحقت مصر بمشروع قانون الموازنة قانوناً "رسم ايلولة على التركات عام ١٩٣٩" .

٧- N. Duverger : "Finances Publiques" Op. cit . (pp. 222 - 227 . et 229 - 234), A. Barrere : Economie et Institutions Tome I (pp. 94 - 96), H. Lanfenberger: "Finances Comparees" (pp. 97 et suiv).

٨- تستطيع الدولة ان تزيد ما تقتطعه من دخول الوحدات الاقتصادية من خلال الزيادة في الضرائب ، وتقوم بتوزيعه على غيرها من الوحدات من خلال النفقات العامة وبخاصة التحويلية .

٩- تعد الموازنة اداة الدولة في قيامها بدورها في الحياة الاجتماعية .

١٠- محمد حلمي مراد ، الميزانية العامة ، قواعدها وتطبيقاتها في بعض الدول العربية ص ١٦ - ٣٧ .

١١- ان هذا لايعني ان تكون محتويات الموازنة عندما تقدم الى المجلس النيابي ورقة واحدة ، ولا مجلداً واحداً ، وانما ان تكون وثيقة واحدة تضم جميع الارقام المتعلقة بنشاط الدولة المالي ايرادا او انفاقا .

١٢- رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٤٣٨ - ٤٥٨ ، احمد جامع ، المرجع السابق ، ص ٣٢١ - ٣٣٠ .

١٣- موازنة المشروعات المؤقتة ، الضمان الاجتماعي ، خير امثلة في فرنسا .

١٤- يلاحظ ان كل دولة تحدد بداية السنة المالية التي تتناسب مع ظروفها من النواحي الادارية والاقتصادية والسياسية .

١٥- محمد دويدار ، المرجع السابق ، ص ٣٣٢ ، احمد جامع ، المرجع السابق ص٣٥١ .

١٦- على انه ينبغي ان يراعى تعديل اسعار الضرائب وفقا للضرورة ، حيث ان تغييرها يسحب تغييرا في حصيلتها .

١٧- محمد حلمي مراد ، الميزانية العامة ، المصدر السابق ، ص ٣٨ - ٤٠ .

١٨- تدعو الحاجة هنا الى موافقة السلطة التشريعية على اعتماد نفقات معينة على عكس ماورد في الموازنة بعد اعتمادها واثناء عملية تنفيذها وقد يكون السبب في طلب الاعتماد الاضافي : اما ان المبالغ المعتمدة غير كافية وعندئذ يتطلب الامر اضافة اعتماد تكميلي ، واما نشوء وجه جديد من الانفاق لم يرد في تقديرات الموازنة ، وتطلب السلطة التنفيذية الموافقة على اعتماد غير عادي لمواجهة النفقة الجديدة ، ويطلق على النوعين اسم "الاعتمادات الاضافية" .

١٩- بركات ودراز ، المصدر السابق ، ص ٤٢٠ - ٤٣٠ .

٢٠- يمارس هذه الرقابة في المملكة المتحدة (المحاسب - المراجع العام) اما في ايطاليا وبلجيكا فتمارسها محكمة المحاسبة .

٢١- تشبه هذه الرقابة مايقوم به مراقبو الحسابات في الشركات المساهمة .

٢٢- تؤدي هذه الاستفسارات الى المسؤولية السياسية ، وربما تمتد هذه المسؤولية الى مدنية وجزائية .

الكتاب الثاني : الضرائب والتشريع الضريبي

الباب الاول : ايرادات الضرائب

الفصل الاول

النظرية العامة للضريبة

رافق تطور دور الدولة من الحياد الى التدخل اهتمام متزايد بالضرائب ، لا على اساس انها تشكل مورداً مهماً من الموارد المالية للدولة ، وانما ركز على انها اداة رئيسة في السياسة الاقتصادية والاجتماعية ، تستخدمها الدولة لتحقيق اهدافها .

واذا كان من سمات الضرائب انها تؤثر في الاوضاع الاقتصادية ، فانها ايضا تتأثر بها من حيث الفرض والتنظيم والحصيلة ، ذلك لان النظم الاقتصادية المتعددة ومستويات التقدم الاقتصادي تتعدى بصماتها الهيكل الضريبي الى خصائصه ومكوناته ومقوماته في جميع الدول .

ومن المعلوم ان دراسة الضرائب تنصب على جوانب وموضوعات متعددة ومتشعبة ومتشابكة ، وحيث ان بحثها يتجاوز حدود هذه الدراسة ، لذلك سنقتصر على دراسة بعض النقاط الاساسية للتعرف على معنى الضريبة كمورد سيادي والتنظيم الفني ومشكلاتها وآثارها الاقتصادية المهمة على الاقتصاد القومي .

اولا : معنى الضريبة وخصائصها(١)

لما كانت الضريبة كمورد سيادي قد احتلت مركز الصدارة بالنسبة للايرادات العامة في الدولة ، لذلك ينبغي تحديد المقصود بها ، وتمييزها عن الموارد التي قد تتشابه معها ، والاسس التي تستند اليها الدولة في فرضها وجبايتها والقواعد التي تنظمها ، من اجل ان يكون النظام الضريبي محققا لمصلحة الدولة والمكلفين معا . وحيث ان الضرائب تتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية المحيطة بسبب ان الحدث الضريبي ليس حدثا معزولا عن البيئة المحيطة ، وانما يمثل ظاهرة اقتصادية اجتماعية وسياسية تتشكل من البيئة التي تطبق فيها ، ولذلك فان العلاقة المتبادلة

بين الكيان الضريبي والهيكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وطيدة ، الامر الذي يجعل آثارها واضحة من خلال سمات النظم الضريبية المطبقة في الدولة .

١- معنى الضريبة وتمييزها عن غيرها من الايرادات

لاشك ان تعريف الضريبة وتحديد سماتها يجعل امر تمييزها عن الايرادات العامة الاخرى ، وبخاصة الرسوم سهلا . ذلك ان كلاً منهما تمارس الدولة بصدده السلطة الجبرية التي تتمتع بها

أ – **تعريف الضريبة** : تعرف الضريبة بانها اقتطاع نقدي جبري تجريه الدولة او احدى هيئاتها العامة على موارد الوحدات الاقتصادية المختلفة بقصد تغطية الاعباء العامة دون مقابل محدد ، وتوزيع هذه الاعباء بين الوحدات الاقتصادية وفقا لمقدرتها التكليفية .

ويتضح من هذا التعريف الخصائص الاتية :

– الضريبة اقتطاع نقدي : اخذت الضريبة صورة نقود تمشيا مع مافرضه النظام الاقتصادي في العصر الحديث . وبالتالي فان النقود قد تم تعميمها سواء كان ذلك في القطاع العام او الخاص ، بحيث شمل ذلك جميع الايرادات بما فيها الضرائب حيث يتم تحصيلها بالنقود . وقد كانت في ظل النظم الاقتصادية تتم جبايتها بوساطة السلطة العامة في شكل عيني ، سواء كان ذلك بتقديم جزء من المحصولات او تسخيرهم في خدمتها . وفضلا عن ذلك فان الشريعة الاسلامية قد فرضت الخراج على الاراضي حيث كان يدفع عينا او نقدا(٢) .

كما ان تحصيل الضريبة عينا سيحمل الادارة المالية نفقات باهضة فيما يتعلق بنقل المحصولات وحفظها ، كما ان ذلك يخالف فكرة العدالة ، لان المكلفين يلتزمون بدفع حصة من المحصول رغم التفاوت فيما يتحمله كل منهم من التكاليف الفعلية التي انفقها لانتاج محصوله من جهة ، يضاف الى ذلك ان هذا الاسلوب لايسمح بتحقيق العدالة الضريبية ، حيث يكاد يكون مقتصرا على الضريبة الزراعية ، في حين ان طبيعة الضرائب الاخرى تأخذ الاسلوب النقدي .

- الضريبة تدفع جبرا : ويقصد بذلك ان المكلف ليس حرا بدفع الضريبة الى الدولة ، وانما هو مرغم ، بالاضافة الى انها (الدولة) تتمتع بحق الامتياز على اموال المدين عند مقاضاته . وعنصر الاجبار هنا قانوني ، حيث ان قانون الضريبة يمثل تعبيراً عن قوة الزام القاعدة القانونية التي تفرض على المكلف الخضوع لها في جميع تفصيلاتها(٣) . ويتجلى عنصر الاجبار هذا في استقلال الدولة وهيئاتها بوضع النظام القانوني للضريبة ، من حيث تحديد وعائها وسعرها واسلوب تحصيلها ، وغير ذلك من المسائل الفنية ، من دون ان تستشير المكلفين بذلك . الا ان هذا لايعني فرض الضريبة وتحصيلها دون ضوابط قانونية محددة، وانما العكس ، حيث ينبغي ان تصدر الضريبة بقانون ، وليس بناء على قانون ، وتلتزم الدولة بمراعاة احكام هذا القانون عند فرض الضريبة وتحصيلها ، والا كان عملها غير مشروع . كما ان هذا العنصر لاينفي المبدأ الدستوري الذي يقضي بضرورة موافقة ممثلي الشعب على فرض الضرائب. ويعد هذا المبدأ احد المبادئ العامة المستقرة في القانون الدستوري التي يجب مراعاتها حتى في غياب نص في الدستور ، حيث اصبحت عرفا دستوريا ، وبخاصة في نطاق القانون العام .

- الضريبة تدفع بصفة نهائية : وتعني ان المكلف حين يلتزم بدفع الضريبة انما يدفعها بصورة نهائية ، دون ان تلتزم الدولة برد قيمتها للمكلف فيما بعد ، وبهذا الشكل تختلف الضريبة عن القرض العام . حيث تلتزم الدولة برده مع فوائده في آجاله المستحقة .

- الضريبة وفقا للمقدرة التكليفية ودون مقابل محدد : ان المكلف الذي يدفع الضريبة لايتمتع بمقابل محدد من قبل الدولة حين دفعها ، غير ان هذا لاينفي ان ينتفع المكلف بالخدمات العامة التي تقدمها المرافق العامة ، لا لانه مكلف بالضرائب وانما كمواطن . ويترتب على ذلك انه لايجوز ان يقاس مدى انتفاعه بالخدمات العامة عند تقدير الضريبة التي ينبغي عليه دفعها ، وانما الى مدى مقدرته على تحمل الاعباء العامة ، حيث يتعين على المكلف ان يساهم في التضامن الاجتماعي في تحمل الاعباء العامة من خلال دفعه الضرائب للدولة . اضافة الى ان هذه المساهمة تتحدد وفقا لقدرته التكليفية على ذلك .

- واخيرا فان الضريبة تحقق النفع العام : ان الدولة لاتلتزم بتقديم خدمة محددة الى المكلف ، وانما تحصل الضرائب وغيرها من الايرادات العامة بقصد تمويل الانفاق العام الذي يترتب على تنفيذه تحقيق منافع عامة . وقد اصبحت الضريبة تستخدم مع زيادة درجة التدخل ، في تحقيق اغراض اقتصادية واجتماعية ، منها حماية الصناعة الوطنية من خلال الضرائب الجمركية ، او تشجيع الادخار والحد من الاستهلاك سعيا الى تعبئة الفائض لتحقيق التنمية وتحجيم التفاوت بين فئات المجتمع ، وهذا مانص عليه اعلان حقوق الانسان الذي اصدرته الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م ، حيث اصبح مبدأ دستورياً .

ب- تمييز الضريبة عن الرسم : يتداخل تعريف الضريبة مع الرسم في بعض الخصائص مما يفسح المجال للخلط بينهما . ذلك لان كلا من الضريبة والرسم يتفقان في انهما فريضة نقدية يدفعها المكلف للدولة بصورة نهائية . حيث تحدد الدولة نظامهما القانوني ، مستخدمة القانون وسيلة لذلك . كما تتمتع الدولة بحق امتياز على اموال المدين بأي منهما .

وعلى الرغم من هذا التشابه ، فان طبيعة الضريبة تختلف عن مثيلتها في الرسم ، من حيث الفن المالي الذي ينظم كلاً منهما ، منها :

- مصدر القوة الملزمة : من المعلوم ان الضريبة تفرض بقانون ينظم جميع الاحكام المتعلقة بها ، وبالتالي فان السلطة التنفيذية لابد لها من موافقة السلطة التشريعية على اصدار قانون لها ، بالنظر لاهمية الالتزام الضريبي وخطورته على طرفي العلاقة (الدولة والمكلف). اما الرسم فلا يشترط ان يصدر قانوناً يفرضه كما ذكرنا ، وانما يكفي ان يستند الى قانون ، ولهذا فقد تخول السلطة التشريعية الحكومة صلاحية فرض الرسوم بقرارات ادارية .
- مدى تحقق النفع للمكلف : تفرض الضريبة - كما ذكرنا - على المكلف من دون مقابل محدد ناشئ من مساهمة المكلف في الاعباء العامة . في حين يدفع الرسم مقابل الحصول على خدمة أو نفع خاص يقدمه (يقدمها) المرفق العام بالاضافة للنفع العام .

- الهدف : تفرض الضريبة بقصد تحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية ومالية ، في حين ان الهدف من فرض الرسوم هو تحقيق الايراد المالي للدولة من خلال النشاط العام الذي تمارسه بعض الادارات التي تقوم بفرض رسوم على بعض خدماتها او كلها .

- اهمية كل منهما ماليا : تزداد اهمية الضرائب في العصر الحديث ، بالنظر لاعتماد الدولة على قدرتها في اداء دورها الاقتصادي المتزايد من خلال الزام الوحدات الاقتصادية بالمساهمة وفقا لقدرتها التكليفية في تمويل النفقات العامة، والعكس صحيح فيما يتعلق بالرسوم، حيث تتناقص اهميتها، وبالتالي فايراداتها تمثل ايرادات تكميلية لما تحصل عليه الدولة من ايرادات الضرائب .

٢- اساس فرض الضريبة

يترتب على الالتزام الضريبي نتائج خطيرة ، ولذلك فان التعرف على الاساس القانوني الذي يستند اليه حق الدولة في فرض الضرائب امر ضروري ، أي تحديد اساس التزام المكلفين بدفعها . وتتباين النظريات التي كانت سائدة خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر في تأصيل حق الدولة في فرض الضرائب عن مثيلتها في العصر الحديث. وقد ردت هذه النظريات ذلك الى فكرة المنفعة التي يحققها المكلف من خدمات الدولة ، والى العقد الضمني المبرم بين الدولة والمكلفين ، في حين ان النظرية الحديثة ترد الضريبة الى فكرة التضامن الاجتماعي التي تقترن بسيادة الدولة على مواطنيها .

ذهبت النظريات الاولى في وصف نظريات المنفعة والعقد التي تنبع اساسا عن فكرة الطابع التعاقدي للضريبة الى ان المكلف يدفع الضريبة مقابل المنفعة التي يحصل عليها من خدمات المرافق العامة ، وبعكسه لايوجد سند لدفع الضريبة . وتضيف هذه النظريات ان المكلف يرتبط مع الدولة بعقد ضمني ذي طبيعة مالية يلزمه بدفع الضريبة مقابل الخدمات التي تحقق له نفعا خاصا(٤) .

غير ان الفقهاء الذين ايدوا هذه النظريات قد اختلفوا في طبيعة العقد ، فقال : «آدم سميث» بأنه عقد بيع خدمات ، حيث تبيع الدولة خدماتها للافراد مقابل دفع

ثمنها – كمشترين – في صورة ضرائب . وقال «تييه» بانه عقد شركة ، حيث ان الدولة شركة انتاج كبرى ، ولكل من الشركاء عمل محدد يؤديه ويتحمل نفقات خاصة في سبيله . والى جانب هذه النفقات الخاصة هناك نفقات عامة يؤديها مجلس ادارة الشركة (السلطة التنفيذية) ، تحقق منفعة جميع الشركاء ، ولذلك لابد من مساهمتهم في تمويلها ، وهذه هي الضرائب المفروضة عليهم . واخيرا قال «جيرار» : بانه عقد تامين تؤمن الدولة بموجبه على المواطنين من الاخطار ، مقابل تسديدهم للضريبة على اساس انها قسط تأمين (٥) .

وقد تعرضت فكرة العقد بين الدولة ومواطنيها لانتقادات عديدة . حيث ليس من السهل تقييم المعاملات القائمة بين الدولة والمكلفين ، واستبعاد فكرة مقابلة ثمن التضحيات التي تتضمنها الضريبة بقيمة ماتقدمه الدولة من خدمات اخرى ، فضلا عن أن التزام الدولة بتقديم خدماتها للمواطنين ليس من طبيعة الالتزامات التي ينشئها العقد (٦) .

وعلى الرغم من هذه الانتقادات فان نظرية المنفعة والعقد قد وجهت الانظار الى ضرورة توجيه حصيلة الضرائب نحو توفير خدمات من شأنها ان تحقق النفع للمواطنين ، والا اخلت الدولة بواجبها نحوهم .

ويتجه الفكر الحديث في تحديد الاساس القانوني لفرض الضرائب وجبايتها الى ان حق الدولة في ذلك ينبع من فكرة التضامن الاجتماعي التي تقضي بضرورة تضافر جهود الافراد جميعا في تحمل الاعباء العامة ، بحيث يتاح للدولة ، على اساس انها ضرورة اجتماعية ، حماية المجتمع ، وتوفير الخدمات العامة لجميع المواطنين بصرف النظر عن مدى مساهمة كل منهم في الاعباء العامة . وحيث يتعذر ترك تحديد حجم هذه المساهمة للافراد ، لذلك على الدولة بما تملكه من سيادة ان تلزم كل فرد بدفع مساهمته وفقا لمقدرته التكليفية .

وتتصف نظرية التضامن الاجتماعي بانها تقرر قاعدة اساسية من قواعد العدالة الضريبية هي تناسب حجم الضرائب التي يدفعها المكلفون مع مقدرتهم التكليفية ، لا بمقدار انتفاعهم من الخدمات العامة .

واخيراً ، فان المصدر الذي تستمد الدولة سلطتها منه في فرض الضرائب

وجبايتها ، هو ان نظرية التضامن الاجتماعي قد اقترنت بسيادة الدولة على اراضيها ومواطنيها ، وبالتالي نشوء روابط بينها (الدولة) ، وبينهم (المواطنين) ، فأخذت شكل رابطة التبعية السياسية (الجنسية) ، رابطة اجتماعية (الاقامة او المواطنة) ، رابطة اقتصادية (ممارسة نشاط اقتصادي او التمتع بحق الملكية او الثروة على اقليم الدولة) .

ثانياً: القواعد التي تحكم فرض الضرائب

ويقصد بهذه قواعد الاسس التي ينبغي على المشرع مراعاتها عند فرض الضرائب . وتنبع اهميتها من ضرورة التوفيق بين مصلحتي المكلف والدولة على حد سواء . والواقع ان «آدم سميث» اول من وضع هذه القواعد : العدالة واليقين والملاءمة والاقتصاد ، ويسترشد بها حتى الان في هذا المجال . حيث تمثل الدستور العام الذي تخضع له القواعد القانونية التي تنظم الضرائب ، وتحترمها الدولة عند فرضها للضرائب ، وهذا مايخفف من ثقل هذه الاعباء ويجعلها مقبولة لدى الافراد ، كما ان الاخلال بها يثير التقول بالظلم والتعسف في استعمال هذا الحق .

أ- **العدالة** : من المعلوم ان هدف النظام الضريبي في اية دولة هو تحقيق العدالة الى جانب اعتبارات اخرى . وقد تصور البعض ان العدالة تعني وجوب تطبيق نسبية الضريبة (الضريبة النسبية) ، اي ان تكون نسبة الضريبة المقتطعة من وعاء الضريبة واحدة بصرف النظر عن طبيعة الوعاء . وسندهم في ذلك هو تحقيق المساواة في المعاملة الضريبية للمكلفين . ومنع التحكم في فرض الضرائب من خلال تغيير السعر المطبق من فئة اجتماعية الى اخرى . واذا كانت الضريبة النسبية تصلح للتطبيق في العصور السابقة ، فان العصر الحديث قد اظهر عجزها عن تحقيق العدالة . ولذلك توجه المتخصصون في المالية العامة الى تبني فكرة الضرائب التصاعدية رغبة في تحقيق عدالة اكثر من خلال التمييز بين المكلفين وفقا لمقدرتهم التكليفية .

كما تأخذ التشريعات المالية بعين الاعتبار عندما يقرر فرض الضريبة شخصية المكلف ومركزه المالي واعباءه الاجتماعية (الضرائب الشخصية)

تحقيقا للعدالة ، واصبح نطاق الضرائب العينية مقصورا على الضرائب غير المباشرة . كما تميز هذه التشريعات من خلال سعر الضريبة المفروضة بين الدخل المتأتي من العمل وذلك المفروض على رأس المال والدخل المتأتي منه .

ب- **اليقين** : يقصد به ان تكون الضريبة معلومة وواضحة بالنسبة للمكلف . اذ من الضروري ان يكون المكلف على علم تام بمدى التزامه بالضريبة ، بحيث يتمكن - في ضوء ذلك - من تحديد موقفه المالي ، وعلى علم ايضاً بالضرائب التي يلتزم بدفعها من حيث أهميتها وسعرها والاحكام المتعلقة بها بدءاً من تحديد الوعاء الى كيفية فرضها وتحصيلها وغير ذلك من المسائل المتعلقة بالتنظيم الفني للضرائب . ومن اجل ان يتحقق ذلك ينبغي ان يتوفر أمرين :

اولهما : ان تتسم التشريعات الضريبية بالوضوح ، بحيث يفهمها عامة الناس ذلك ان هذا يؤثر على وفرة حصيلة الضريبة . وكلما كانت التشريعات الضريبية تحتمل تفسيرين مختلفين ، اختار المكلف التفسير الذي يفيده ، وعندئذ يضر بحصيلة الضريبة ولو اضطر للاخذ بتفسير الادارة (قضاء او ادارة) ، فان من شأن ذلك ان يطبع اثرا سيئا في نفسه ، مما قد يدفعه الى التهرب من الضرائب في المستقبل .

وثانيهما : على الدولة ان تجعل القوانين والانظمة والقرارات التي تنظم الضرائب تحت يد المكلفين من خلال وسائل النشر المعروفة .

جـ- **الملاءمة في الدفع** : يجب ان تتلاءم احكام الضريبة مع احوال المكلفين ، من حيث اختيار الوعاء واسلوب تحديده وكيفية جباية الضريبة وموعدها واجراءاتها . اي ان يكون موعد تحصيل الضريبة في الوقت الذي يحصل منه المكلف على الدخل الخاضع للضريبة . غير ان هذا يعني ان تتسبب التسهيلات التي تقدمها الدولة للمكلف بضرر في مالية الدولة .

د- **الاقتصاد في التحصيل** : ويقصد بهذه القاعدة تأمين سهولة التطبيق ومرونته ، وان تتجنب معوقات الروتين والتعقيد ، مما يحمل الادارة المالية نفقات باهضة في سبيل تحصيل الضرائب .

الفصل الثاني

التنظيم الفني للضرائب(٧)

تفترض دراسة تنظيم الضرائب من الناحية الفنية ، ان يتم ذلك في ضوء الضوابط الاقتصادية والمشكلات الاساسية ، ابتداء من فكرة فرض ضريبة معينة الى أن يتم تسديدها للدولة فعلا . وهذا يتطلب دراسة وعاء الضريبة وسعرها وكيفية تحصيلها والمشكلات الاساسية .

اولاً : وعاء الضريبة

ان البحث في وعاء الضريبة يتطلب اختيار اساس فرض الضريبة ، والمناسبة التي تنتهزها الادارة لفرضها على المادة الخاضعة للضريبة واخيرا تحديد هذه المادة كميا وكيفيا .

١- الضرائب على الاشخاص

هي تلك الضرائب التي تتخذ من الوجود الانساني للفرد على اقليم الدولة محلا لفرض الضريبة . ويحفل التاريخ المالي بانواع كثيرة من هذه الضرائب ومن امثلتها ضرائب الرؤوس التي كانت معروفة وتنقسم هذه الضرائب الى نوعين ، اولهما : ضرائب الفردة البسيطة ، التي كانت تفرض بسعر موحد على جميع الافراد دون النظر الى مايملكون من ثروات ودخول . وثانيهما : ضرائب الفردة المدرجة التي تميز بين الافراد الخاضعين للضريبة من خلال تقسيمهم الى فئات بحسب السن ، الجنس، الطبقة الاجتماعية او المهنة او الثروة وتحديد سعر خاص لكل فئة .

ويعاب على هذه الضرائب انها لاتنظر الى المقدرة التكليفية للافراد ، مما فرض ضرورة اختفائها من النظم المالية الحديثة لتحل محلها الضرائب على الاموال .

٢- الضرائب على الاموال

يثور في نطاق الضرائب على الاموال سؤال مفاده ، هل ان الدخل ام رأس المال اكثر تعبيراً عن المقدرة التكليفية للمكلفين ؟ والاجابة على ذلك تتطلب تحديد مفهوم كل

من الدخل ورأس المال من وجهة النظر الضريبية ، من اجل تجنب فرض ضريبة الدخل على عناصر الثروة التي لاتعد دخلا واخضاع عناصر اخرى هي في حقيقتها دخل من وجهة النظر الفنية الصرفة .

أ- **الدخل** : يختلف مفهوم الدخل من دولة الى اخرى ، ومن وقت لاخر تبعا لتداخل عوامل عديدة(٨) ، تعزى الى اعتبارات اقتصادية واجتماعية ومالية وفنية . ولذلك غالبا ما يتجنب المشرع الضريبي تحديد تعريف للدخل في القانون نفسه، لان من شأن هذا التعريف ان يفرض قيودا والتزامات على المطبق (المنفذ) . ومن اجل مواجهة هذه المشكلة فان تحديد المقصود بالدخل يتطلب ضرورة تحديد القاعدة النظرية التي يرتكز عليها للوصول الى معيار دقيق له يصلح ان يستخدم في المجال الضريبي (٩) . ومع ذلك ولاغراض هذه الدراسة يعرف الدخل بانه : "قيمة نقدية او قابلة للتقدير بالنقود تأتي بصورة دورية او قابلة للتجدد من مصدر مستمر او قابل للاستمرار" (١٠) . وبهذه الحالة يتمثل المصدر في ملكية وسائل الانتاج او العمل او كليهما معا ويعرف قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل ، الدخل بانه «الايراد الصافي للمكلف الذي حصل عليه من المصادر المبينة في المادة الثانية من هذا القانون» .

ب- **رأس المال** : يعرف رأس المال بانه مجموع الاموال العقارية والمنقولة التي يملكها الشخص في لحظة محددة سواء كانت منتجة لدخل نقدي او عيني او لخدمات ام غير منتجة . واذا كانت الفترة التي يتحقق خلالها الدخل باعتباره تياراً مستمراً هي سنة ، فان تقدير رأس المال يحدث في لحظة محددة ، بسبب انه فائض الاصول عن الخصوم الذي يملكها الشخص في تلك اللحظة . وواضح ان تعريف رأس المال من وجهة النظر الضريبية يختلط بتعريف الثروة ، اي ان رأس المال يقتصر من وجهة النظر الاقتصادية على الاموال المنتجة لسلع وخدمات .

جـ- **الواقعة المنشئة للضريبة** : يقصد بالواقعة المنشئة الضريبة تحديد المناسبة التي تتيح للدولة التدخل لاجبار المكلفين على التنازل عن جزء من الوعاء الذي تم اختياره اساسا لفرض الضريبة . ومن المعلوم ان هذه الواقعة

ليست واحدة في جميع الضرائب ، حيث تختلف بحسب ما اذا كانت الضريبة مباشرة او غير مباشرة .

١- موقع الدخل ورأس المال من تقسيم الضرائب الى مباشرة وغير مباشرة

يكاد يجمع المتخصصون في حقل المالية العامة على تصنيف الضرائب على كل من الدخل ورأس المال من ضمن الضرائب المباشرة ، والضرائب على الانفاق والتداول من ضمن الضرائب غير المباشرة . ومن دون الدخول في تعداد انواع الضرائب الداخلة في نطاق كل تقسيم وبيان عيوبه وقواعده ومزاياه(١١) ، نقول أن الضرائب غير المباشرة تهدف - وبطريق غير مباشر - الى تحميل الدخول بالضريبة عند انفاقها على الاستهلاك ، واخضاع رؤوس الاموال للضريبة عند تداولها . وكأن المشرع - من خلال النظام الضريبي - يريد بالضرائب غير المباشرة ان تكتمل سيطرته على الدخول والثروات عند واقعة استهلاكها او تداولها ، اسوة بالضرائب المباشرة التي تسيطر على الدخول ورؤوس الاموال كوعاء ثابت ومستقر الى حد كبير.

٢- معايير التمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

يطرح الفقه المالي عدة معايير للتمييز بين نوعي الضرائب المباشرة وغير المباشرة معتمداً على الصفات الغالبة التي تجمع بين كل منهما(١٢) .

فيعتمد المعيار **الاداري** على اسلوب تحصيل دين الضريبة حيث يصنف الضريبة انها مباشرة اذا كان تحصيلها يتم بموجب جداول اسمية تحتوي على اسم المكلف ومقدار الوعاء والمبلغ الواجب تحصيله ، في حين تصنف انها غير مباشرة اذا لم يكن تحصيلها قد تم بهذا الاسلوب ، وانما بمناسبة حدوث تصرفات معينة ، مثل اجتياز السلعة المستوردة للحدود «الجمركية» .

ويقرر معيار **نقل عبء الضريبة** بان الضريبة مباشرة اذا كان المكلف بها قانونا هو الذي يتحمل العبء الضريبي الناشئ منها بصفة نهائية ، بحيث لايستطيع

نقل عبئها الى الغير (الضريبة العامة على الايراد) ، في حين انها غير مباشرة اذا تمكن المكلف من نقل عبئها الى الغير (المستورد في الضرائب الجمركية) .

اما معيار الثبات فيقرر ان الضريبة مباشرة اذا كانت مفروضة على مادة تتميز بالثبات (الضريبة العقارية) على الملكية ، وتصنف غير مباشرة اذا كانت مفروضة على وقائع وتصرفات عرضية وتتميز بعدم الثبات (الضريبة على نقل الملكية).

وتأخذ آراء اخرى بفكرة المقدرة التكليفية للمكلف . فتصنف ضرائب مباشرة اذا كانت تراعي الظروف الشخصية للمكلف ، وغير مباشرة اذا لم تراعِ ظروف المكلف(١٣) ونؤيد هذا الرأي .

ثانيا - تحديد مقدار الضريبة

يتحدد مقدار الضريبة من خلال تطبيق سعر معين على المادة الخاضعة لها . ويقصد بسعر الضريبة النسبة بين مقدار الضريبة والمادة المكونة لوعائها (اي مقدارها منسوبا الى قيمة وعائها) . فاذا فرضنا ضريبة نوعية على متري قماش مستورد خمسة دنانير ، وكان سعر المتر الواحد منه مائة دينار ، كان سعر الضريبة (٥٪) من قيمتها . وهناك طريقتان لتحديد مقدار الضريبة . فقد يترك المشرع سعر الضريبة دون تحديد مكتفيا بتحديد المبلغ الاجمالي الواجب تحصيله كضريبة مقدما ، ثم يوزع هذا القدر بين المكلفين وفقا لاسس معينة (الضريبة التوزيعية) . الا ان الغالب ان يحدد المشرع سعر الضريبة سلفا ، وعندئذ تكون حصيلة الضريبة دالة لسعرها ومقدار المادة الخاضعة للضريبة ، ومدى نجاح السلطة المالية في تحصيلها (الضريبة القياسية او التحديدية) .

أ- طريقة التحديد المسبق لحصيلة الضريبة (الضريبة التوزيعية)

يكتفي المشرع في الضريبة التوزيعية بتحديد المبلغ الاجمالي الواجب تحصيله كضريبة معينة من الافراد الخاضعين لها ، كأن يحدد عشرة ملايين دينار كضريبة على دخل العقارات المبنية (او الاراضي الزراعية) في الدولة . بعد ذلك تقوم السلطة

التنفيذية بتقسيم عبء هذه الضريبة على الاقسام الادارية نزولا على سلم التنظيم الهرمي للادارة حتى تصل ادنى مستوى من التنظيم ، وليكن القرية مثلا . في داخل القرية تقوم الادارة بتقسيم مايتعين على افراد القرية دفعه ، اما بالتساوي او على نحو تناسبي وفقا للمقدرة التكليفية لكل فرد . ومن هذا يتبين انه لايمكن معرفة سعر الضريبة التوزيعية مسبقا ، وانما ينتظر حتى يتم توزيع المبلغ الكلي للضريبة وسعرها على جميع المكلفين الخاضعين لها ، ويمثل هذا السعر النسبة بين مقدار الضريبة الذي يدفعه المكلف ومقدار المادة الخاضعة للضريبة لدى كل مكلف . وان مجال الضريبة التوزيعية هي الدول ذات الانظمة الادارية والمالية الضعيفة ، اذ لايمكن التاكد من تحصيل الضريبة عند فرضها على المكلفين مباشرة فتلجأ الى توزيع المبلغ المراد تحصيله بين الوحدات الادارية التي يتولى كل منها مسؤولية تحصيل المبلغ الموزع على المنطقة التابعة لها . وتتميز الضريبة التوزيعية بتحديد حصيلتها مسبقا وهذا يجعلها متيقنة ، الا ان مايعيبها انفصالها عن حالة النشاط الاقتصادي ، حيث يحصل مبلغ الضريبة بصرف النظر عن النشاط الاقتصادي ، وبالتالي مهما كانت قيمة المادة الخاضعة للضريبة ، فهذا يعني عدم مرونة الحصيلة . كما لايمكن معها مراعاة المقدرة التكليفية للمكلفين ، وبالتالي انعدام العدالة التوزيعية(١٤).

ب- طريقة تحديد سعر الضريبة (الضريبة التناسبية والضريبة التصاعدية)

يقوم المشرع وفقا لهذه الطريقة بتحديد سعر الضريبة ، اي النسبة المئوية من المادة الخاضعة للضريبة التي يدفعها المكلف ، وعندئذ تتغير حصيلة الضريبة مع تغير قيمة المادة الخاضعة الضريبة بحسب الظروف التي يمر بها الاقتصاد القومي من خلال التوسع او الانكماش ، كما انها توسع من مساحة العدالة الضريبية التي قد تحققها الطريقة السابقة . غير ان درجة العدالة الضريبية وفقا لهذه الطريقة تختلف في حالة الضريبة التناسبية عنها في التصاعدية .

١- الضريبة النسبية (التناسبية)

تكون الضريبة نسبية اذا كان سعرها ثابتا لا يتغير بتغيير قيمة المادة الخاضعة لها ، مثلا ان تفرض ضريبة على الارباح التجارية والصناعية بسعر (١٠٪) ، ففي هذه الحالة تظل نسبة المبلغ المقتطع كضريبة من الارباح المتحققة ثابتة مهما تغير مقدار هذه الارباح . غير ان مايعاب على هذا الاسلوب انه غير عادل وحصيلته قليلة. حيث ان العبء النسبي للضريبة يكون اكبر بالنسبة للمكلف ذي الدخل الاقل ، واقل بالنسبة للمكلف ذي الدخل الاكبر (١٥) . كما ان حصيلتها قليلة ، اذ لو اخذنا في الاعتبار ضرورة ارتكاز الضريبة على المقدرة التكليفية الحقيقية للمكلف ، لامكن للدولة الحصول على مقدار اكبر من الضريبة (دون تغير في مستوى دخول الافراد) ان هي فرقت بين دخل منخفض نسبيا وحددت بالنسبة له سعراً اقل للضريبة ، ودخلاً اعلى وحددت بالنسبة له سعرا اكبر اي انها - بصفة عامة - غيرت سعر الضريبة ، نحو الارتفاع كلما ارتفع مستوى دخل الفرد المكلف . ولقد اشتدت الانتقادات على هذه الضريبة مطالبة بالاخذ بالضريبة التصاعدية التي اصبحت عامة ، وبخاصة في الدول الرأسمالية ، في جميع الانظمة الضريبية .

٢- الضريبة التصاعدية

وتكون الضريبة تصاعدية اذا كان سعرها يزداد بارتفاع المادة الخاضعة للضريبة ، فاذا فرضنا ضريبة عامة على الايراد بسعر (١٠٪) دينار على الالف الاول من دخل المكلف و (١٥٪) على الالف الثانية وهكذا . يتضح ان حصيلة الضريبة النسبية تزداد بنفس ارتفاع مقدار المادة الخاضعة لها . في حين تزداد حصيلة الضريبة التصاعدية بنسبة اكبر من نسبة زيادة المادة المفروضة عليها . فاذا فرضنا خمسة دنانير على ما قيمته (١٠٠٠) دينار ، (١٠) دنانير على ماقيمته (٢٠٠٠) دينار، (١٥) ديناراً على ماقيمته (٤٠٠٠) دينار ، نلاحظ ان مقدار الضريبة يزيد بنسبة اكبر من نسبة زيادة قيمة ماتفرض عليه . ولذلك يرتفع سعر الضريبة الحقيقي في كل مرة عن سابقتها .

٣- تحصيل دين الضريبة

عندما يتم تحديد وعاء الضريبة ومقدارها ، فان على السلطة المالية ان تقوم بتحصيل دين الضريبة من المكلف الذي تقرر بذمته ، وسنتناول ذلك في فقرتين (١٦).

أ- كيفية دفع الضريبة

الاصل ان تدفع الضريبة نقدا ، ماعدا حالات معينة يتم فيها دفع الضريبة بشكل عيني ، وهذه مقصورة على الانتاج الزراعي ، الا ان هذا لايعني ان دين الضريبة يتم تسديده بنقود ورقية او معدنية بصورة مطلقة ، وانما قد يتم بوسائل دفع اخرى كالشيكات او حوالات البريد ... ، هذا وقد يكون استحقاق الضريبة في الحال ، اي عند حصول الواقعة المنشئة للضريبة كالضرائب على الاستهلاك . وقد يكون استحقاق الضريبة بعد مرور فترة من الزمن يتم خلالها تحديد وعاء الضريبة ومقدارها ، ثم تحصيلها . وهذه حالة الضرائب المباشرة ، وحالة بعض انواع الضرائب غير المباشرة ، كما في حالة قيام التاجر بدفع الضرائب الجمركية بناءً على استيراده سلعا من الخارج .

ب- وقت تحصيل الضريبة

ينبغي ان يكون وقت تحصيل الضريبة ملائما لظروف الدولة والمكلف معا . اذ من المعلوم ان قيام الدولة بالانفاق خلال السنة يتطلب توافر اموال نقدية توضع تحت تصرفها وبصورة دائمة لتغطية النفقات العامة . واذا كانت ايرادات بعض الضرائب المباشرة تاتي موزعة على السنة ، فان الضرائب غير المباشرة يتم تحصيلها قبل تقدير المادة الخاضعة للضريبة وتحديد مقدارها ومراجعة اقراراتها . لذلك ينبغي ان يتم تحديد وقت تحصيل الضريبة بصورة تؤدي الى تفادي التقلبات الكبيرة في الايرادات لضمان حد ادنى من التوافق بين الايرادات والنفقات خلال السنة . كما يجب ان يكون تحصيل الضريبة خلال اوقات ملائمة لظروف المكلف ، وبخاصة فيما يتعلق بالوضع الاقتصادي الذي يؤمن المكلف من خلاله الحصول على الدخل الخاضع للضريبة ، وما هذا الا تطبيق لقاعدة الملاءمة التي اشرنا اليها سابقا .

٤- المشكلات الفنية التي تعترض التنظيم الفني للضرائب

تتحدد هذه المشكلات من خلال علاقتها بمبدأ عمومية الضريبة والاستثناءات الواردة عليه ، وبوحدة الضريبة (او تعددها) والازدواج الضريبي من جهة ، والمشكلات التي يثيرها وعاء الضريبة من حيث حساسيته ومرونته والتوقيت وعمق الدور الذي يلعبه الفن الضريبي في هذه المجالات من جهة اخرى ، وسنقسمهما الى مشكلات كيفية واخرى كمية . علما بان الغرض من فصلهما منهجي لا موضوعي.

أ- المشكلات الكيفية : تؤثر هذه المشكلات في هيكل التنظيم الفني للضرائب من حيث علاقتها بما يأتي:

١- مبدأ عمومية الضريبة والاستثناءات الواردة عليه

من المعلوم ان الاصل في فرض الضريبة ، انها تشمل كل من يملك حق الانتفاع - بصرف النظر عن تمتعه بهذا الحق فعلا من عدمه - بالخدمات العامة التي تقدمها الدولة سواء أكان مقيما على اقليم الدولة ، أم متملكاً لمتلكات على ارضها وتدر له دخلا . سواء أكان مواطنا ام اجنبيا ، وسواء أكان مقيما في الدولة ام في الخارج.

وتمثل الاستثناءات الواردة على هذه القاعدة الاعفاءات من الخضوع الضريبة اعفاء دائما او مؤقتا . كاعفاء الحد الادنى اللازم للمعيشة ، وللاعباء العائلية ، والاعفاءات المقررة لرجال السلك الدبلوماسي الاجنبي ، والمباني العائدة للسفارات والقنصليات الاجنبية ، والاعفاءات بمعاهدات دولية تتقرر لاسباب سياسية ، واخيرا اعفاءات دائمة للمناطق الحرة .

٢- وحدة الضريبة او تعددها

هناك نظامان اساسيان في نطاق الضرائب ، هما :

أ- الضريبة الموحدة : ويقصد بها ان يخضع الدخل الكلي المكلف - بصرف النظر عن تعدد مصادره بتعدد مجالات نشاطه - لضريبة واحدة . على ان يكون سعر هذه الضريبة موحدا لجميع انواع (مصادر) الدخل ، كما ان اجراءات تقدير الضريبة وفرضها واحدة .

ب- وتفرض بموجب تعدد الضرائب ضريبة نوعية (تقديرا وفرضا لها) على كل نوع من انواع الدخل . وقد يكون السعر واحدا لجميع الضرائب النوعية ، وقد يكون مختلفا . وعلى الرغم من ان ذلك يسمح بالتمييز بين انواع (مصادر) الدخل ، الا انه لايلبي شخصية الضريبة بسهولة ، وبالتالي فهناك صعوبة في تطبيق التصاعد . ويمكن تلافي ذلك على مرحلتين : يخضع الدخل النوعي للضريبة بموجبها وفقا لسعر يختلف باختلاف نوع العمل ، وبعدئذ تجمع الدخول النوعية وتفرض عليها ضريبة عامة على الايراد الكلي للمكلف . وعندئذ يمكن تطبيق التصاعد على الرغم من انه يؤدي الى الازدواج الضريبي .

٣- الازدواج الضريبي

يتحقق الازدواج الضريبي عندما يجري تطبيق قوانين متعددة داخل الدولة ، او على الصعيد الدولي ، بحيث يؤدي الى خضوع مكلف معين الى الضريبة عن الوعاء نفسه ، وبالتالي فان هذا المكلف قد دفع الضريبة من النوع نفسه اكثر من مرة على الرغم من وحدة المدة التي تفرض الضريبة خلالها .

واذن فان تحقق هذه الظاهرة يفترض توافر اربعة شروط هي :

- وحدة المكلف .
- وحدة الوعاء .
- وحدة الضريبة .
- وحدة المدة .

ومن الامثلة : فرض ضريبة على نوع معين من الدخل على مرحلتين ، وتحصل من المكلف نفسه عن المدة نفسها ، وكذلك اذا دفع مكلف مقيم على اقليم دولة ضريبة لها عن دخل حققه في دولة اخرى يدفع لها ضريبة عنه في الوقت نفسه .

وقد يكون الازدواج الضريبي داخلياً او دولياً(١٧)، ويتحقق الازدواج الداخلي اذا كانت السلطة المالية التي تتولى فرض الضرائب على وعاء واحد تابعة لدولة واحدة، سواء أكانت دولة اتحادية او موحدة ، اي ان الازدواج الداخلي يفترض توافر اركانه داخل حدود الدولة . حيث تطبق السلطة المالية قانون الضريبة على

المكلف نفسه والمدة نفسها . ففي الدولة الاتحادية يجد المكلف نفسه مطالبا بتسديد الضريبة الى كل من السلطة الاتحادية وسلطة الاقليم في آن واحد . ويقوم الازدواج الضريبي في الدولة الموحدة اذا فرضت السلطة المركزية ضريبة سبق ان فرضتها السلطة المحلية .

ويتحقق **الازدواج الدولي** عندما تقوم سلطات مالية تابعة لدول مختلفة بفرض الضريبة على الوعاء نفسه عن المدة نفسها . حيث ان كل دولة مستقلة بوضع التشريع الضريبي الذي يناسبها بصرف النظر عن تشريعات الدول الاخرى ، وعندما يجد المكلف نفسه مطالبا بدفع الضريبة للدولة الاولى اتباعا الى مبدأ الجنسية ، والثانية استنادا الى فكرة التوطن ، والثالثة اعمالا لموقع المال .

وقد يكون الازدواج الضريبي **مقصودا او غير مقصود**، فيقصده المشرع بهدف زيادة ايرادات الضرائب ، او الحد من التفاوت ، وقد لايقصده ، وعندئذ يكون ناشئا من عدم تناسق اجزاء النظام الضريبي في داخل الدولة او في حالة الانظمة الضريبية لعدة دول (١٨) .

الفصل الثالث
الآثار الاقتصادية للضرائب (١٩)

يمكن أن نلمس في دراسة الاثار الاقتصادية للضرائب منهجين : اولهما يوسع من هذه الاثار بحيث يجعلها تشمل آثار الضريبة واثار الانفاق العام (١٩) ، وثانيهما يضيق منها بحيث يقصرها على آثارها الضريبية بمفردها . ولاشك انه عندما يجري فرض ضريبة معينة ، فان اثرها الاول يقع على المكلف ، سواء بصفته مالكا لاصل من الاصول ، او دخلاً ، او مشتريا لسلعة او خدمة . وقد يقف اثر الضريبة عند هذه الحدود ، او يتمكن المكلف من نقلها الى الغير . وفي جميع الحالات تؤثر الضريبة بعد استقرارها في القوة الشرائية للمكلف الذي دفعها ، حيث تجر دخله الممكن التصرف به للانخفاض مع مايترتب على هذا من ردود فعل من المعنيين بالامر (منتجين او مستهلكين) ، مما ينقلنا الى قضايا اكثر عمومية تتعلق بانعكاسات ذلك على الانتاج والتوزيع في الاقتصاد القومي ، وبالتالي فان معرفة الاثار الاقتصادية التي تترتب على فرض الضرائب تحتل اهمية كبيرة بالنسبة لواضعي السياسة المالية والضريبية.

اولاً – عملية نقل عبء الضريبة

يمثل نقل عبء الضريبة عملية اقتصادية يتاح للمكلف من خلالها نقل مادفعه كلا او جزءا الى الغير ، مثل المالك الذي يحاول ان يحمل المستأجر الضريبة المفروضة على العقار المبني التي يدفعها من خلال رفع بدل الايجار ، والمنتج الذي يدمج الضريبة مع نفقة انتاجه فيحملها للمستهلك .

وقد يتوقع المشرع انتقال عبء ضرائب معينة ، بل قد يقصد ذلك ، وعندئذ يراعي هذا الامر عند وضعه قواعد تطبيق الضريبة (الضرائب الجمركية) . وقد يكون انتقال عبء الضريبة ضد ارادة المشرع ، ولهذا يجب دراسة ظاهرة انتقال عبء الضريبة قبل فرضها . فاذا لم ينتقل عبء الضريبة فيكون المكلف القانوني عندئذ

هو المكلف الفعلي ، وبعكسه سيختلفان . ومعنى هذا ان العلاقة بين المكلف القانوني والمكلف الفعلي علاقة اقتصادية (علاقة تداول) من اجل ان ينتقل عبء الضريبة ، في حين ان العلاقة بين المكلف الاول والدولة علاقة قانونية . وعندما يتمكن المنتج من نقل عبء الضريبة الى المستهلك نقول ان عبء الضريبة قد انتقل الى الامام . اما اذا تمكن من تخفيض نفقات انتاجه او اجور العاملين لديه فنقول ان الضريبة قد انتقلت الى الخلف . ونطلق عليه "النقل المنحرف" اذا انتقلت الضريبة الى سلعة اخرى لم تكن محلا لفرض الضريبة عليها .

ثانياً- اثر الضرائب في الاستهلاك والادخار

تفترض دراسة اثر الضرائب في الاستهلاك والادخار بحث المتغيرات التي تحدد كلاً منهما . ومن المعلوم ان الاستهلاك يتوقف على عاملين ، هما : حجم الدخل والميل للاستهلاك . وحيث ان الادخار يمثل الجزء الذي لم يستهلك من الدخل ، لذلك فان العوامل التي تحدد الاستهلاك هي التي تحدد الادخار . وبناء عليه فان الادخار يتوقف هو الاخر على حجم الدخل وعلى الميل للاستهلاك . وعندئذ فان الميل يساوي واحدا صحيحا مطروحا منه الميل للاستهلاك (الميل للاستهلاك + الميل للادخار = ١).

وتؤثر الضرائب المفروضة على دخول المكلفين ، بعد ان يستقر العبء الضريبي ، على السلع والخدمات التي يستهلكونها من خلال تاثيرها على مستوى الاثمان . حيث تقلص من هذه الدخول ، مما يدفع اصحابها الى التضحية ببعض السلع والخدمات، وبخاصة الكمالية ، فيقل الطلب عليها ، وتتجه اثمانها نحو الانخفاض . غير ان الطلب على السلع لايكون بنسبة واحدة ، وانما يتفاوت من سلعة الى اخرى تبعا لدرجة الطلب عليها . فالسلع ذات الطلب المرن يتاثر استهلاكها نتيجة الضرائب اكثر من السلع ذات الطلب غير المرن التي لايستطيع المكلفون الاستغناء عنها الا في حدود ضيقة . ان مدى تاثر استهلاك السلع بالضرائب يتوقف على درجة مرونة طلب الطبقات التي تقع عليها الضريبة. فالضرائب التي تصيب الاغنياء خاصة (كالضرائب المباشرة التصاعدية) لاتقلل من استهلاكهم ، لانهم يدفعونها من مدخراتهم ، اما التي تصيب الفقراء (كالضرائب غير المباشرة) ، فانها تقلل من

استهلاكهم للسلع وعلى الاخص السلع ذات الطلب المرن . وايا كان التناسب العكسي لهذه الضرائب بالنسبة للدخول فانها تنقص المقدرة الاستهلاكية لاصحاب الدخول المنخفضة بمقدار ما تستقطعه من دخول هذه الفئات ، وبالتالي فهي تقلل حجم الاستهلاك في الاقتصاد القومي ككل ، لان هذه الفئات تمثل الكثرة البالغة من السكان .

وبناء على ذلك فان اثر الضرائب على استهلاك هاتين الفئتين يتناسب عكسيا مع حجم الدخول الاجمالية لكل منهما . كما يتوقف اثر الضريبة على الاستهلاك على استخدام الدولة لحصيلة الضريبة ، فاذا انفقتها في طلب بعض السلع والخدمات فان ذلك يعوض النقص في الاستهلاك الناشئ من استهلاك الافراد نتيجة فرض الضريبة ، وبعكسه يتجه الاستهلاك نحو التناقص (٢٠) .

ويتوقف تأثير الضرائب على الادخار على توزيع استهلاك السلع الخاضعة للضريبة على مستوى الدخل . وحيث يتحقق اكبر قدر من الاستهلاك من ذوي الدخول الدنيا لانهم يمثلون الغالبية العظمى ، لذلك فان فرض الضرائب على السلع التي تستهلكها هذه الفئة يؤدي الى تخفيض الاستهلاك . اما اذا وقع الطلب على السلع من ذوي الدخول المرتفعة ، فان اثر فرض الضريبة عليها سوف يؤثر على ادخار هؤلاء بالانخفاض وتنطبق هذه الحالة على الادخار الاختياري . اما الادخار الاجباري فيختلف اثر الضريبة عندما ينتقل الى الاستهلاك . غير انه لاينبغي ان يفهم من ذلك ان الضرائب تؤثر سلبا على الادخار في جميع الحالات ، وانما يمكن استخدام السياسة الضريبية في تشجيع الادخار والعمل على زيادته (٢١) .

ثالثاً- اثر الضرائب في الانتاج والتوزيع

اذا كان فرض الضرائب يسبب نقصا في الاستهلاك ، فان الاخير يسبب نقصا في الانتاج بسبب ارتباطهما ببعض ارتباطاً قوياً ، وبالتالي فان توزيع الاثار الناشئة عن الضرائب بينهما يتوقف من حيث الاتجاه والمدى على مرونة الطلب وسهولة أو صعوبة عملية تحول عوامل الانتاج من قطاع او فرع الى آخر . كما ان الضرائب تؤثر في عرض الاموال الانتاجية والطلب عليها .

ويتوقف عرض رؤوس الاموال على الادخار ، وحيث ان الضرائب تقلل من الدخل، لذلك فانها تقلل الادخار ، وبالتالي رؤوس الاموال ، وبخاصة الضرائب التصاعدية المباشرة ، لان عبئها تتحمله الفئات الاجتماعية القادرة على الادخار ، اما الضرائب غير المباشرة ، فانها تقلص من استهلاك الفئات محدودة الدخل ، وبالتالي يمكن ان يترتب على ذلك ادخار جماعي تتولاه الدولة . هذا وعلى الرغم من ان الادخار اساسيا في تنمية الدول النامية والمتخلفة الا انه يضغط الاستهلاك رغم انخفاضه فيها ، ويترتب على ذلك مخاطر اجتماعية تتطلب من الدولة ضغط الاستهلاك الكمالي عندئذ ، وتكون في هذه الحالة قد اصابت الدخول المرتفعة والمتوسطة . على انه وبالرغم من اهمية الاعتبارات الاقتصادية ينبغي مراعاة الاعتبارات الاجتماعية والسياسية بحيث يتوزع عبء التنمية وفقا للمقدرة التكليفية لفئات المجتمع .

وقد يؤدي التباين في المعاملة الضريبية الى تنقل عناصر الانتاج بين فروع الانتاج المختلفة (على فرض توفر القدرة على هذا التحول) نتيجة تفاوت الوزن النسبي للعبء الضريبي الذي يتحمله كل عنصر في فروع الانتاج المختلفة . كما قد ينشأ عن الضرائب سوء توزيع للدخول والثروات اذا اصابت الفئات الفقيرة اكثر من الغنية ، هذا في نطاق الضرائب غير المباشرة ، وبعكسه في الضرائب المباشرة ، وبخاصة التصاعدية ، حيث تصيب الدخول المرتفعة ، مما يؤدي الى تقليص التفاوت في التوزيع . كذلك يلعب مجال استخدام حصيلة هذه الضرائب دورا مهما ، فاذا انفقت الدولة هذه الحصيلة من الضرائب المتأتية من الدخول المرتفعة في صورة نفقات تحويلية تستفيد منها الفئات الضعيفة اقتصاديا ، اكثر من تلك التي تحملت الاقتطاع الضريبي ، فان ذلك يقلص من حجم التفاوت . ومن المعلوم ان النفقات التحويلية لاتزيد من الدخل القومي بشكل مباشر ، الا انها تساهم في اعادة توزيعه من جديد .

رابعاً- اثر الضرائب في المستوى العام للاثمان

تقلل الضرائب المقتطعة من دخول الافراد طلبهم على السلع والخدمات ، فيتجه المستوى العام للاثمان نحو الانخفاض . ويتحقق هذا اذا لم تطرح الدولة حصيلة

الضرائب للتداول (تسديد قروض خارجية ، تكوين احتياطي مالي) ، اما اذا أعيدت هذه الحصيلة الى التداول من خلال الانفاق العام (شراء سلع وخدمات ، او مرتبات للعاملين) فلا يتحقق عمليا الانخفاض في المستوى العام للاثمان . والواقع ان لكل ضريبة مفروضة على سلعة معينة تأثيرها في ثمنها ، حيث تميل الى رفع ثمنها بمقدار الضريبة كلا او جزءا .

هوامش الباب الاول

(١) محمود رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ١٤٥ – ١٥٧ ، حسن عواضة ، المرجع السابق ، ص ٣٩٨ – ٤١٥ ، احمد جامع ، المرجع السابق ، ص ١٠٥ – ١٢٣ ، زين العابدين نصر ، المرجع السابق ، ص ١٥٧ ومابعدها ، رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، ص ٢٨ – ٤٣ ، عبد الحكيم الرفاعي وحسين خلاف ، المرجع السابق ، ص ١٢١ – ١٢٢ ، طاهر موسى عبد وآخرون ، المرجع السابق ، ص ١٢٥ – ١٢٧ ، عبد الجواد نايف ، المرجع السابق ، ص١٠٨ ، باهر محمد عتلم ، المرجع السابق ، ص ٩١ – ٩٦ .

L. Mehl : Op. Cit., (Ch. I pp. 33 - 56); G. Geze : Op. Cit., (pp. 349 - 352). Laferriere et Waline : Op. Cit., (pp. 218 - 231), Gabrial Ardant : Sociologique de l'Impot (pp. 21 - 27).

H. Laufenburger : Finances Publiques Comparees, 3e edition, Fd. Sirey 1957, et son Livre : "Histoire de l'Impot" Paris, P.U.F., collection "Que Sais - Je".

Otto Eckstein : Public Finance (pp. 55 - 57), De Marco : Op. Cit., (pp. 111 - 117) ; H. Dalton : Op. Cit., (pp. 59 - 97).

(٢) التفاصيل ، انظر ، علي عبد الرسول ، المبادئ الاقتصادية في الاسلام والبناء الاقتصادي للدولة الاسلامية ، القاهرة ، دار الفكر العربي ١٩٦٨ ، ص ٢٥٣ – ٢٦٣ ، صبحي الصالح ، النظم الاسلامية ، نشأتها وتطورها ، بيروت ، دار العلم للملايين ، ١٩٧٨ ، ص ٣٥٩ – ٣٦٢ ، نائل عواملة ، الادارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق ، عمان ، دار الفرقان ، ١٩٨٣ ، ص ١٢٣ – ١٢٤ .

(٣) ان عنصر الاجبار هذا هو الذي يميز الضريبة عن الايرادات العامة الاخرى .

(٤) تمثل نظريات المنفعة أو العقد تطبيقاً لنظرية العقد الاجتماعي التي قال بها جان جاك روسو .

(٥) قال مونتسكيو أن على المواطن أن يدفع للدولة جزءاً من دخله مقابل الحصول على الحماية التي توفرها له السلطة العامة ، المتمثلة في تأمين النظام والعدالة دون أن يخل ذلك بالتوازن بين المصالح الشخصية والمصلحة العامة .

(٦) للتفاصيل ، انظر ، يونس البطريق ، المرجع السابق ، ص ١١٠ – ١٢١ .

L. Mehl : Science et Technique Fiscales Tome I (2eme partie : La Fiscalite et l'Economie pp. 199 - 309 , surtout pp. 203 - 214).

G. Ardent : Op. Cit., pp. 481 - 491, H. Brochier er P. Tobatoni : Economie Financiere, Op. Cit., (1ere Partie, Ch, III : Structures Economique pp. 78 - 109).

C. Lowell Harris : The Adaptation of Tax System to the needs of Contemporary Societies (pp. 113 - 144).

(٧) محمد دويدار ، مبادئ المالية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٧٦ – ٢٠٧ ، ٢٦٢ – ٢٦٩ ، رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، ص ٤٩ – ١٦٦ ، يونس البطريق ، المرجع السابق ، ص ١٢٧ – ١٥٣ ، بركات ودراز ، المرجع السابق ، ص ٦٧ – ١٧٤ ، احمد جامع ، المرجع السابق ، ص ١٢٤ – ٢٥٨ ، رشيد الدقر ، المرجع السابق ، ص ٥٦ – ١٣٤ ، محمد عبد الله العربي ، المرجع السابق ، ص ٨٧ – ١٦٨ ، احمد الجعويني ، المرجع السابق ، ص ١٧٣ – ١٩٠ ، حسن عواضة ، المرجع السابق ، ص ٤١٦ – ٤٦٦ ، رياض الشيخ ، المرجع السابق ، ص١٤٥– ١٥٧ ، عبد المنعم فوزي ، المرجع السابق ، ص ٥١ – ٩٩ ، طاهر موسى عبد ، المرجع السابق ، ص ١٤٣ – ١٦٥ ، عبد الجواد نايف ، المرجع السابق، ص ٧٠ – ٩٩ ، باهر محمد عتلم ، المصدر السابق ، ص ١١٠ – ١٦٧، علي لطفي ، المصدر السابق ، ص ١٠٩ – ١٦٩ .

G. Jeze : Le fait generateur de l'impot, in, R.S.L.F. Paris 1963. M. Duverger : "Finances Publiques" (pp. 367 - 400), Barrere : Economie et Institutions Financieres". Tome (pp. 165 - 181) : H. Laufenberger : Precis d'economie et de legislation Financiere" (Revenu Capital et impot) pp. 137 - 141 .

Jean Pierre Martin : Imposition (edulaire et imposition unifaire des Revenues" (pp. 489 - 515), m R. S. I. F., Paris, 1956. Edwin R. A. Seligman : "Essays in Taxation". (pp. 6 - 10, and 66 - 97), and Richard Musgrave : Fiscal Systems, Yale University Press, 1969 .

(٨) يستعمل تعبير "الدخل" ، "الايراد" مرادفا للاخر في الدراسات الضريبية على الرغم من اختلافهما في علم الاقتصاد .

(٩) تختلف المصطلحات المستخدمة في الاقتصاد في معناها عن استخدامها في المالية العامة ، انظر : يونس البطريق ، المصدر السابق ، ص ٧٢ – ٨٩ .

Haig, R. M. : The Concept of income "-Readings in the Economies of Taxation. American Economic Assocciation, 1959.

Nicolas Kaldor : "An Expenditure Tax" (pp. 59 - 48), "The Concept of income in Economic Theory). Fouth Impression, London, 1965 .

(١٠) احمد جامع ، المرجع السابق ، ص ١٥٨ – ١٦٢ ، ١٦٢ – ١٦٧ ، زين العابدين نصر ، المرجع السابق ، ص ٢١٤ – ٢١٩ ، رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٢٦٦ – ٢٧٠ ، باهر محمد عتلم ، المرجع السابق ، ص ١٣٤ – ١٣٨ ، علي لطفي ، المرجع السابق ، ص ١٣٧ – ١٣٨ ، عبد الجواد نايف ، المرجع السابق ، ص ٨٧ – ٨٨ ، عبد العال الصكبان ، المرجع السابق ، ص ٢١٩ .

Gaudemet, Precis de Finances Publiques,T.2. Mont. Paris 1970, pp.146-5.

Laferriere et Waline , Op. Cit., pp. 276 - 288 .

(١١) رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٢٢٦ – ٣٠٨ ، رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، ص ٨٦ – ١٢٩ ، احمد جامع وزين العابدين ، المرجع السابق ، ص١٥٧ – ٢٢٢ ، ٢٠٦ – ٢٩٤ .

(١٢) L. Mehl : Op. Cit., pp. 88 - 93 ; Ursula Hicks : Les impots indirects dans l'Economie Moderne, (pp. 766 - 731) G. Rulliere : Utilite et Realite de la distinction entre les impots directs et les impots indirects, (pp. 336 - 360) .

(١٣) عبد العال الصكبان ، المرجع السابق ، ص ١٩ ومابعدها .

(١٤) راجع في هذا الموضوع :

A. Barrere : "Economie et Institutions Financieres", Tome I (pp. 174 et suiv.), et Louis Trotabas : Science et Techniques Fiscales (pp. 38 et suiv.).

(١٥) تقل التضحية التي يقوم بها شخص معين بالتنازل عن نسبة معينة من دخله كلما ارتفع مقدار هذا الدخل .

(١٦) Gaudemet, Precis ....., Op. Cit., pp. 279 - 304 .

(١٧) محمد حلمي مراد ، المرجع السابق ، ص ٢١٠ – ٢١٤ ، محمد فؤاد ابراهيم ، مبادئ علم المالية العامة ، النفقات العامة والموارد العادية ، جـ١ ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة (بدون تاريخ) .

(١٨) Zein El-Abedin Nasser : La double imposition internationale et l'intervention des organisations internationales pour y remedier these, Paris, 1965 .

(١٩) A. Barrere : "Economie et Institutions Financiere" Tome II (pp. 72 - 99), H. L aufenberger ; Theorie economique. Op. Cit., Tome I (pp. 150 - 163); M. Masoin : Op. Cit., (pp. 290 - 334). N. Brochier et P. Tabatoni : Op. Cit., (pp. 259 - 288); P. Tabatoni : Etude Theorique de la translation de l'incidence des Impots (pp. 69 - 193). These, Aix, 1950; H. Krier : La Charge de l'Impot sur l'economie. Theorie de la pression fiscale, Paris, L. G. D. J., 1944 ; L. Mehl : Op. Cit., (pp. 235 - 302) : G. Ardant : Op. Cit., (pp. 61 - 166 et pp. 177 et suiv.); A. V. De Marco : First principles, Op. Cit., (pp. 141 - 170), B. Heber : "Modern public finance" (pp. 73 - 91 and pp. 183 - 200), L. Johanson : Publics Economics (pp. 274 - 342), Edwin R. Seligman : The Shifting and incidence of Taxation. Ch. I, New York 1921 (Reprinted in "Reading in the Economics of Tazation". A. E. A. 1958 (R. A. Musgrave and Carl Shoup eds.) Philip E. Taylor : Economis of Public Finance" (pp. 305 - 330) : and Charles M. Allan : "The Theory of Taxation" (pp. 45 - 60), Earl R. Rohph : The Theory of Fiscal Economics (pp. 259 - 285), N. Kaldor : Op. Cit., (pp. 170 - 188).

(٢٠) للمزيد من التفاصيل عن أثر الضرائب على الاستهلاك ، انظر بصفة خاصة :
Ricard Godde : Taxation of Saving and Consumption in underdeveloped Countries" (pp. 231 - 252).

(٢١) N. Kaldor : Op. Cit., (Part one, No.II, Taxation and Savings" (pp.79- 101).

الباب الثاني : الضرائب المباشرة في العراق

الفصل الأول

ضريبة الدخل

صدر اول قانون لضريبة الدخل في العراق برقم ٥٢ لسنة ١٩٢٧ ، ثم أُلغي وحل محله القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٣٩ (١) ، الذي أجريت عليه تعديلات عديدة الى ان تم الغاؤه بالقانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٥٦ (٢) ، الذي اصبح نافذ المفعول (اعتبارا من السنة (١٩٥٦ / ١٩٥٧) التقديرية) ، وكان ابرز مظاهر هذا القانون منحه الحق لوزير المالية باصدار تعليمات او بيانات لتسهيل تطبيق القانون ، وقد أصدر الوزير الانظمة الآتية :

١- نظام تقدير قيمة العقار ومنافعه رقم ٤٥ لسنة ١٩٥٦ ، حيث جرى بموجبه تشكيل لجان لتقدير قيمة العقار ومنافعه ، ومن ضمنه كلفة المحدثات المنشأة على العقار.

٢- نظام مسك الدفاتر التجارية لأغراض ضريبة الدخل رقم ٥ لسنة ١٩٥٧ ، وقد حدد هذا النظام اشكال النماذج من الدفاتر والسجلات وكيفية مسكها وحجيتها .

٣- نظام الاندثار والاستهلاك رقم ٣٣ لسنة ١٩٥٧ الذي تحدد بموجبه معنى الاستهلاك لاغراض الدخل وطرقه وكيفية احتسابه .

٤- بيانات عديدة حول ممارسة لجان التدقيق لصلاحيتها ، وتلك الصلاحيات الممنوحة للسلطة المالية وغيرها .

هذا بالاضافة الى اعتماد مبادئ جديدة في العمل الضريبي ، منها فرض ضريبة على الربح الناجم عن التصرف في ذات الاموال المعدة لانتاج الدخل ، او في منافعها كالمعامل او المصانع والمخازن ودور السينما والملاهي ، وقد حدد المشرع مقدار الربح الخاضع للضريبة بمقدار الزيادة بين كلفة الاموال والمنشآت التي انفقها المكلف للحصول عليها وبين ثمنها او قيمتها عند نقل ملكيتها او منافعها وتحويلها الى شخص آخر .

كما جاء القانون بمبدأي الضريبة التصاعدية والنسبية عندما حدد سعر الضريبة

(المادة ١٢) ، حيث حدد ضريبة تصاعدية تفرض على دخل الفرد المقيم على مدخولاته واستثنى منها نسب الضريبة التي تفرض على التصرف في ملكية العقارات الذي حدد لها ضريبة تصاعدية خاصة بها ، بينما اخضع بدلات ايجار الاراضي الزراعية لنسبة ثابتة (١٠٪) عشرة في المائة ، مع عدم اضافة الدخل الخاضع للضريبة بموجب هذه الفقرة الى مجموع الدخل المتأتي من المصادر الاخرى.

ولم يدم هذا القانون لفترة طويلة ، حيث أُلغي وشرع بمحله القانون رقم (٩٥) لسنة ١٩٥٩(٣) . ولعل أبرز ماورد في هذا القانون ، انه في الوقت الذي الغيت فيه الضريبة على الموجودات الثابتة التي كانت مفروضة بموجب القانون رقم (٨٥) لسنة ١٩٥٦ ، فانه شمل الارباح الناجمة عن الاستملاك وازالة الشيوع بالضريبة بشكل مطلق ، في الوقت الذي كانت تعامل معاملة خاصة ضريبيا في القانون السابق .

ولاشك ان ظروف الاقتصاد العراقي قد تطورت مما تطلب خضوع القانون المذكور الى تعديلات كثيرة تواكب حركة الاقتصاد العراقي حتى الغائه بالتشريع رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢(٤) الذي اصبح نافذا اعتبارا من السنة ١٩٨٣ المالية ، وقد جرت عليه تعديلات عديدة ، وهو ما سنتناوله وتعديلاته بالشرح لآخر تعديل أُجري عليه .

اولاً - الوعاء الضريبي

اشارت المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ الى مايأتي :
تفرض الضريبة على مصادر الدخل الاتية :

١/ ارباح الاعمال التجارية او التي لها صبغة تجارية والصنائع او المهن بما فيها التعهدات والالتزامات والتعويض بسبب عدم الوفاء بها اذا لم يكن مقابل خسارة لحقت المكلف .

ولم يرد في قانون ضريبة الدخل او اي قانون سابق له اي تحديد للمعاني والمصطلحات بل انها وردت بتلك الصيغة . ولذلك فهي بحاجة الى تحديد دقيق . وعند الرجوع الى قانون التجارة رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٤(٥) يلاحظ ان المادة الخامسة قد تضمنت الاشارة الى مايأتي : (تعتبر الاعمال التالية اعمالاً تجارية اذا كانت بقصد

الربح ويفترض فيها هذا القصد مالم يثبت العكس) :

- شراء او استئجار الاموال ، منقولة كانت او عقاراً لأجل بيعها او ايجارها .
- توريد البضائع والخدمات .
- استيراد البضائع او تصديرها واعمال مكاتب الاستيراد والتصدير .
- الصناعة وعمليات استخراج المواد الاولية .
- النشر والطبع والتصوير والاعلان .
- مقاولات البناء والترميم والصيانة .
- خدمات مكاتب السياحة والفنادق والمطاعم ودور السينما والملاعب ودور العرض المختلفة الاخرى .
- البيع في محلات المزاد العلني .
- نقل الاشخاص والاشياء .
- شحن البضائع او تفريغها او اخراجها .
- استيداع البضائع في المستودعات العامة .
- التعهد بتوفير متطلبات الحفلات وغيرها من المناسبات الاجتماعية .
- عمليات المصارف .
- التأمين
- التعامل في اسهم الشركات وسنداتها .
- الوكالة التجارية والوكالة بالعمولة والوكالة بالنقل والدلالة واعمال الوساطة التجارية الاخرى .

واردفت المادة (٦) من قانون التجارة ذاته قائلة "يكون انشاء الاوراق التجارية والعمليات المتعلقة بها عملا تجاريا بصرف النظر عن صفة القائم بها ونيته" .

وتأسيسا على ماتقدم فان قانون التجارة قد حدد الاعمال التجارية التي اشارت اليها المادتان (٥ و ٦) منه ، وقد جاءت حصرا على انها اعمال تجارية اذا كانت ممارستها بقصد الربح . وافترض القانون ان هذا القصد قائم في العمل التجاري مالم يثبت العكس . حيث يشترط في العمل التجاري شرطين ، الاول منهما انه ورد في القانون ، والثاني ان تتم ممارسة هذا العمل بقصد الربح .

والواقع ان قانون ضريبة الدخل قد وسّع في دائرة الشمول ، فهو بالاضافة الى شموله الاعمال التجارية بصرف النظر عن نوعها وكيفية ادائها سواء بقصد الاحتراف ام بصورة عامة فهو قد توسع بحيث شمل الاعمال ذات الصيغة التجارية تجنبا من ان يكون قد فاته حصر البعض منها تحت مفهوم الاعمال التجارية التي وردت حصرا في قانون التجارة .

وفي اعتقادنا ان المشرع قد احسن صنعا عندما ذكر الاعمال التجارية او التي لها صبغة تجارية في المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل ضمن المصادر التي تفرض عليها الضريبة بحيث قطع الطريق على اي اجتهاد من شأنه ان يضيق من نطاق فرض الضريبة .

هذا فضلا عن ان المشرع لم يشترط توفر الدورية والانتظام وبقاء المصدر التي تمثل عناصر الدخل ، وانما اكتفى بقيام الفرد بنشاط معين ولمرة واحدة وليس على وجه الاعتياد لتفرض عليه الضريبة .

ولم يشر قانون ضريبة الدخل النافذ في نصوصه ولا في مصادر الدخل الى الاعمال الصناعية بصورة مستقلة ، وكأن المشرع اراد من وراء ذلك التزامه بما نص عليه قانون التجارة (م٥) . ولذلك فان عدم ذكر الاعمال الصناعية بشكل مستقل جاء مقصودا عند تشريع قانون ضريبة الدخل .

اما المقصود بالصنائع فهي الحرف الصغيرة التي يديرها اصحابها مباشرة ، او عن طريق استخدام ذويهم ، او قد يحتاج الامر الى تشغيل عمال ، ولكن في نطاق ضيق اذا ماقورن بالاستخدام لاغراض الصناعة . كما ويمكن ان يشار الى ان العمل لدى اصحاب الصنائع يدار بقوى محركة محدودة . ويرتكز الركن الاساس في الصنائع على العمل ، في حين تعد المواد الاولية ركنا ثانويا . وخير امثلة على الصنائع هي : الخياط ، الحداد ، السمكري والنجار وغيرهم .

ويعاب على تسمية الصنائع بانها قديمة ، حيث كانت هي السائدة قبل حوالي قرن من الزمان ، ولذلك ، فان المشرع خشي ان تقصر عبارة الاعمال الصناعية في معناها الوارد في قانون التجارة على المصانع الكبيرة او الصناعات التي تستخدم العمال المأجورين دون حرف الصناع المستقلين ، مما يؤدي الى عدم شمولهم بالضريبة .

ويمكن التمييز بين اصحاب الصنائع واصحاب المعامل الكبيرة من خلال رأس المال ، حيث لايحتاج اصحاب الصنائع الا الى مقدار بسيط وقليل من رأس المال لغرض شراء المواد الخام بقصد تسيير اعمالهم بعكس حالة اصحاب المصانع الذين يحتاجون الى رأس مال أكثر بكثير .

وعلى الرغم من قيام هذه الفروق الا انها ليست بذات أثر فيما يتعلق بتقدير وفرض الضريبة ، ذلك لان كليهما يتمتع بنفس السماحات ويخضع لذات الشرائع الضريبية .

ويوحي ورود المهن بهذه الكيفية بانها تشمل جميع انواع المهن بما فيها المهن التجارية والصناعية . وحيث ان التعرض لها قد تم ضمن الحديث عن الاعمال التجارية والصناعية ، ولم يبق سوى المقصود بالمهن الاخرى . وعليه فان المشرع اراد من ذكرها بمصطلح افرده لها هي المهن التي يمارسها اصحابها بصورة مستقلة ، وتحتاج الى معرفة علمية او خبرة فنية ، ولا تحتاج الى رأس مال كبير ، بل هي تعتمد في الأساس على العمل ومن امثلتها: المحامي، الطبيب، المهندس، ...الخ . هذا مع العلم بان صفة الاستقلال لاتتأثر باشتغال شخصين او اكثر في عمل واحد في مهنة واحدة ، ولذلك فقد قصد المشرع من المهن بانها المهن غير التجارية .

ويقصد بالتعهد والالتزام وكذلك التعويض بسبب عدم الوفاء اتفاق شخصين على تنفيذ عقد بينهما بشرط جزائي ، ويشترط عند فرض الضريبة مايأتي :

أ- ان تنشأ التعويضات عن عدم الوفاء بالتعهدات والالتزامات .

ب- الا يقابل ذلك خسارة مادية او معنوية .

وتظهر هذه الوقائع عند اتفاق شخصين على بيع قطعة ارض .

مثال : باع (س) قطعة ارض بمبلغ (٥٠٠) الف دينار الى (ص) ، واثناء السير في المعاملة نكل الأخير عن شراء قطعة الأرض ، وبذلك فان (س) يستحق مبلغ التعويض الذي حددته اتفاقية البيع بينهما . وعندئذ يقتضي الامر تحديد الحالتين اللتين وقعتا تحت طائلة ضريبة الدخل او الاعفاء منها .

الحالة الاولى : قبض (س) مبلغ التعويض من (ص) ، ولنفترض بانه كان (١٠٠) الف دينار ثم باع قطعة الارض الى (ج) بمبلغ قدره (٤٠٠) الف دينار . فهو في

هذه الحالة معفو من الضريبة لأن مبلغ التعويض الذي قبضه يساوي مقدار الخسارة التي لحقت به من جراء الفرق بين بدلي المبيع (وهو مائة الف دينار) وبذلك فان مبلغ التعويض قد جاء مقابلا لتلك الخسارة .

الحالة الثانية : عند تسلم (س) مبلغ التعويض من (ص) البالغ (١٠٠) مائة الف دينار فأنه عند بيع قطعة الارض بمبلغ الـ (٥٠٠) الف دينار نفسها او اكثر منه بقليل ، فان مبلغ التعويض سيخضع للضريبة ، حيث ان (س) لم يخسر في عملية البيع . وهذه الحالة هي المقصودة .

٢/ الفوائد والعمولة والقطع وكذلك الارباح الناجمة من احتراف المتاجرة بالاسهم والسندات

١- الفوائد : تمثل الفوائد عائد رأس المال ، وهي المبلغ المدفوع نظير استخدام النقود المقترضة ، او هي التعويض او المقابل او المكافأة التي يأخذها الشخص من آخر نظير استخدام نقوده لفترة محددة من الزمن .

وتظهر حالة الفوائد واضحة عند عقد الرهن على العقارات التي تسجل في دائرة التسجيل العقاري مثلا ، ويمكن تمثيل الرهن باقتراض شخص من شخص آخر مبلغاً من النقود ، حيث يقوم المقترض برهن عقاره باسم المقرض (الدائن) لدى دائرة التسجيل العقاري . وتخضع فوائد الرهن لضريبة الدخل وتؤشر لدى دائرة الضريبة عند انعقاده وفسخه ، وبذلك يكون الدخل المتحقق نتيجة اعتبار مبلغ الفائدة وعاء للضريبة . ويكفي للخضوع للضريبة ابرام عقد الرهن لمرة واحدة ، حيث لايشترط القانون صفة الاحتراف .

ويفترض ان يعقد الرهن ويحدد سعر الفائدة بين الراهن والمرتهن ، ولكن ما الحكم اذا كان عقد الرهن خاليا من سعر الفائدة ، او انه ذكرها بسعر أقل ؟

وسواء لم تذكر الفوائد لدى دائرة التسجيل العقاري او ذكرت بسعر أقل لاتعتد به السلطة المالية لأن الواقعة التي تفرض عليها الضريبة حسب التطبيقات تتحقق عند انعقاد الرهن سواء ذكرت الفوائد في سند الدين (الرهن) ام لم تذكر . ويجوز في الحياة العملية ان يتم عقد الرهن بدون ذكر سعر الفائدة في العقد او ذكرها بسعر

أقل غير ان السلطة المالية ترفض ذلك وتعدّه تواطؤاً بين الراهن والمرتهن ، وتقدره بنسبة (٧٪) سبعة في المائة استنادا الى النسبة القصوى المفروضة في القانون المدني (م ١٧١ و ١٧٢) . وقد أيدت محكمة التمييز اتجاه السلطة المالية بفرض الضريبة على المكلف(٦) .

ولكن ماحكم الرهن بشرط السكن ؟ يجوز ان يقوم شرط بين الراهن والمرتهن هو السكن في العقار محل الرهن ، ويثبت هذا الحق في عقد الرهن . وعندئذ فان الحكم يمثل تقدير المنفعة المتأتية من السكن او الاسكان على اعتبار ان ذلك من المزايا العينية التي يمكن تقديرها بالنقود قياسا على نص الفقرة (٦) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل ، وقد أيدت هذا الاتجاه محكمة تمييز العراق (٧) .

غير ان هذا لايعني بان عقد الرهن يجب ان يكون مصحوبا بفائدة دائما ويمكن عرض بعض القرائن التي تدل على انتفاء الفائدة (٨) .

– صلة القرابة بين الراهن والمرتهن (الدائن والمدين) كأن يكون أخا ...

– ان المرتهن (الدائن) معروفاً بعدم تعاطيه الفوائد او الربا ...

٢– **العمولة والقطع** : على الرغم من ان العمولة والقطع قد وردت بشكل مطلق ولم يتضمن القانون اي تفسير لها ، غير أنها وردت حصرا على الاعمال المصرفية ، ولو افترضنا بان النص يتحمل اكثر من المعنى الوارد اعلاه فانه سيشمل العمولات التي يتقاضاها الوكيل بالعمولة من موكله مقابل قيامه باجراء عمليات بيع او شراء او اية معاملة تجارية مع الغير باسمه الخاص ، وتخضع هذه العمولات لضريبة الدخل ايضاً .

وبناء عليه سيقتصر البحث في العمولة والقطع على المفهوم المصرفي ، والذي يمكن في ضوئه تعريف القطع (الخصم) المصرفي بأنه "اتفاق يتعهد المصرف بموجبه بأن يدفع مقدما قيمة ورقة تجارية او اي صك آخر قابل للتداول الى المستفيد في الصك مقابل نقل ملكيته الى المصرف مع التزام المستفيد برد القيمة الى المصرف اذا لم يدفعها المدين الاصلي ويقطع المصرف مما يدفعه للمستفيد من الخصم فائدة عن مبلغ الورقة فضلا عن العمولة اذا كانت مشروطة"(٩) (م ٢٨٣ من قانون التجارة) . ويتكون المبلغ الذي يستقطعه المصرف من الحامل مقابل حسم

السند التجاري (يسمى الاجيو Agio) من ثلاثة عناصر ، هي (١٠) :

أ - الخصم : يتمثل الخصم بالفائدة المفروضة على قيمة السند للمدة بين تاريخ الخصم وتاريخ الاستحقاق ، ويتأثر سعر الخصم بعوامل عدة منها : صفة السند وملاءمة الموقع عليه واحتمال الاخطار التي قد يتعرض لها المصرف نتيجة لتحصيله السند وسعر اعادة الخصم الذي يحدده البنك المركزي .

ب- عمولة التحصيل : وتمثل المصاريف التي ينفقها المصرف لتحصيل قيمة السند ، وتحتسب هذه العمولة عادة على أساس مقطوع ، وتختلف باختلاف بعد السند عن المكان الذي انشئ فيه وصفة ذلك السند .

جـ- عمولة الخصم : وتتمثل في عمولة عادية يتقاضاها المصرف عن كل عملية خصم يقوم بها لتغطية المصاريف العامة .

ومن المعلوم ان هذه المبالغ التي يحصل عليها المصرف عند عملية القطع تخضع لضريبة الدخل سواء كانت متمثلة بفائدة او عمولة .

ويقتضي الامر عند الاشارة الى العمولة والقطع التنويه الى مايأتي :

- اصبحت البنوك والمصارف حكومية منذ عام ١٩٦٤ ، وبذلك فهي معفاة من الضريبة وانها تخضع لقانون توزيع الارباح .
- رغبة في تشجيع القطاع الخاص للمساهمة بالتنمية فقد تم السماح بتأسيس مصارف خاصة وهي خاضعة للضريبة .
- الفقرة (١٤) من المادة السابعة (الاعفاءات) من القانون المتعلقة باعفاء العمولات المتحققة في العراق لمراسلي المصارف المحلية في الخارج التي تعفي المصارف العراقية من الضريبة على العمولات المترتبة في بلدانها بتأييد المصرف العراقي المختص (اي شرط المقابلة بالمثل) .

٣- الارباح الناجمة عن احتراف المتاجرة بالأسهم والسندات

يشير ظاهر النص الى ان شرط الاحتراف ملازم لعملية الخضوع للضريبة ، وهذا ما اشار اليه القرار التمييزي المؤرخ في ١٩٥٩/٢/٢٦(١١) . كما ان عجز الفقرة (٢) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل تشير الى "وكذلك الارباح

الناجمة عن احتراف المتاجرة بالاسهم والسندات" ، وهذا يعني ان احتراف المتاجرة مشروط لكي تخضع هذه الارباح للضريبة ، وحيث ان المصرف يعد محترفا للتجارة مهما كانت اغراضه الاخرى . ولذلك يقتضي الامر تحديد المعنى الدقيق لشرط الاحتراف ، ويتألف الأخير من العناصر الاتية(١٢) :

أ - مزاولة الاعمال التجارية : وهي الاعمال التي يتم مزاولتها بقصد الربح ، اما الاعمال المتعلقة بالاوراق التجارية التي نصت عليها المادة السادسة من قانون التجارة رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٤ فيمكن ان تجقق شرط المزاولة متى كانت بقصد الربح .

ب- الاعتياد : يقصد به تكرار الاعمال التجارية من قبل الشخص بشكل منتظم ، بحيث يعتمد عليها كمصدر للكسب والارتزاق ، سواء كانت هذه الاعمال متشابهة أو متباينة . اما مجرد التكرار من الناحية المالية فلايشكل عنصر الاعتياد ، وانما يشترط ان يتوفر الى جانب قصد الربح ، اي ان يباشر الشخص الاعمال التجارية بنية الربح . ويتحقق الاعتياد سواء اختص الشخص بنوع معين من الاعمال التجارية او بانواع مختلفة ، وسواء اقتصر عمله على القيام بهذه الاعمال ام كان يمارس الى جانبها اعمالا مدنية اخرى ، وسواء كان الشخص ممنوعا من القيام بالاعمال التجارية من عدمه .

جـ- ان يزاول الشخص التجارة باسمه الخاص ولحسابه الخاص :

اذا تمت المتاجرة بالاسهم والسندات وفق الشروط الواردة اعلاه ، فانها تخضع لضريبة الدخل ، وهذا ماسارت عليه السلطة المالية وايدته محكمة التمييز في قرارها المؤرخ في ١٩٦٠/١/٧(١٣) . وكان موضوع القضية ان احد المصارف قد توسط ببيع اسهم شركة وتحقق له ربحا نتيجة لذلك التوسط ، ففرضت عليه الضريبة ، وقد ورد في القرار (... بما ان المكلف يتوخى بطبيعة اعماله الربح من تلك الاعمال والمشاريع التي يقوم بها ولا يصح طبعا اعتبارها اعمالا لاتدر الربح أو لايأمل حصول الربح منها وبما ان الربح قد تحقق له فيكون خاضعا للضريبة ...) .

وبعد صدور قانون سوق بغداد للاوراق المالية رقم ٢٤ لسنة ١٩٩١ والنظام الداخلي اصبحت معالم المتاجرة بالاوراق المالية واضحة على الرغم من ان القانون قد أعفى المضاربين بالاوراق المالية من فرض الضريبة .

٣/ بدلات ايجار الاراضي الزراعية

ينصرف هذا الأمر الى ملاك الاراضي الزراعية الذين لايقومون بزراعة واستثمار اراضيهم الزراعية بانفسهم ، اما لعدم رغبتهم في الاستثمار الزراعي او لانهم يقيمون في المدن . ونتيجة لذلك يقوم هؤلاء الملاك بايجار اراضيهم الى الغير لغرض استثمارها مقابل بدل ايجار سنوي يحدد بموجب عقد ايجار ويجري تسديد بدله على وفق الاتفاق . ولذلك يخضع هذا البدل لضريبة الدخل (١٤) .

غير انه في حالة ما اذا اتفق الطرفان على تسديد بدل الايجار مجزءا احدهما نقديا والجزء الآخر عينيا (حاصلات زراعية) فما الحكم ؟. ان الجزء النقدي لا نقاش بشأن خضوعه للضريبة ، فهو خاضع استنادا الى نص قانون ضريبة الدخل ، اما الحاصلات الزراعية (الجزء العيني) المسددة بدلا عن الايجار النقدي فتدخل ضمن مفهوم التسديد العيني . وهي خاضعة للضريبة بحكم نص القانون . ولكن السؤال : ماحكم مستأجر الارض ، من حيث خضوعه للضريبة من عدمه ؟ .

ان مستأجر الارض يعفى من ضريبة الدخل لانه يخضع الى قانون آخر هو قانون ضريبة الارض الزراعية اتساقا مع طبيعة الاجارة التي تعاقد عليها وهي ارض زراعية ، وبالتالي فانها تخضع لضريبة الارض الزراعية المفروضة بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦١ ، الذي الغي بقرار مجلس قيادة الثورة رقم ٢١ لسنة ١٩٨٠ .

٤/ الارباح الناجمة عن نقل ملكية العقار او نقل حق التصرف فيه

ان فرض الضريبة على الارباح الناجمة عن نقل ملكية العقار او نقل حق التصرف فيه قد جاء استثناء من القاعدة العامة التي اتبعها المشرع في فرض الضريبة في قانون ضريبة الدخل ، ذلك لان العقار يعد رأس مال ، وان الضريبة تفرض على نتاج رأس المال ، اي على الدخول التي يولدها وليس على رأس المال ذاته ، ورغبة في ايضاح ذلك ندرج نص الفقرة (٤) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل :

"ف ٤ : الارباح الناجمة عن نقل ملكية العقار او نقل حق التصرف فيه ولو مرة واحدة بأي وسيلة من وسائل نقل الملكية او كسب حق التصرف او نقله كالبيع

والمقايضة والمصالحة والتنازل والهبة وازالة الشيوع وتصفية الوقف والمساطحة . ويعامل المستأجر معاملة المالك عند ايجاره العقار الذي دخل في تصرفه بعقد المساطحة . وتقدر قيمة العقار ومنافعه وفق القواعد الآتية :

أ – تقدر قيمة العقار الموروث او المتملك كما كانت قبل عشر سنوات من تاريخ طلب تصرف الوارث او المالك اذا كان قد مر على نقل ملكية العقار او حق التصرف فيه للمورث او المالك اكثر من عشر سنوات . وتعتبر القيمة المقدرة على هذا الاساس كلفة على الوارث او المالك ، اما اذا كانت الفترة المذكورة تقل عن ذلك فيؤخذ عندئذ بتقدير التركات او بدل التملك او القيمة المقدرة في معاملات الهبة والتنازل والمبادلة على ان تؤخذ المحدثات بنظر الاعتبار اساسا لاحتساب الربح.

ب – تعتبر كلفة الارض المصحح صنفها على مالكها بمقدار مادفعه نقدا الى الخزينة العامة كبدل المثل وما انفقه لاغراض التملك والبيع ولا يعتبر لاغراض هذه الفقرة مالم ينفق فعلاً ".

بناء على ماتقدم يقتضي الأمر تحديد معنى العقار وانواع العقارات والتمييز بين معنى نقل ملكية العقار او نقل حق التصرف ، ثم وسائل نقل الملكية .

١– معنى العقار : تعرف المادة (٦١ – ١) من القانون المدني العقار بأنه (كل شيء له مستقر ثابت بحيث لايمكن نقله او تحويله دون تلف فيشمل الارض والبناء والغراس والجسور والسدود والمناجم وغير ذلك من الاشياء العقارية) . فالاراضي والبرك والمستنقعات والمناجم والمحاجر عقارات من اصل خلقتها . اما العقارات التي حازت صفة الاستقرار بفعل صانع فهي الابنية والدور والجسور والنباتات المغروسة التي تمتد جذورها في الارض كالنخيل(١٥) .

٢– أ – وتنص المادة (١٠٤٨) من القانون المدني العقار المملوك ملكاً تاماً بانه (الملك التام من شأنه ان يتصرف به المالك تصرفاً مطلقاً فيما يملكه عيناً ومنفعة واستغلالاً فينتفع بالعين المملوكة وبغلتها وثمارها ونتاجها ويتصرف في عينها بجميع انواع التصرفات الجائزة) . وبذلك فان المالك يتصرف بها بجميع انواع التصرفات الجائزة بما فيها الوصية والوقف ، وكذلك تنتقل بعد وفاته الى ورثه الشرعيين .

ب – اما العقارات الموقوفة فتقسمها المادة (٦) من قانون التسجيل العقاري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧١ الى قسمين هما :

– الاوقاف الصحيحة : هي التي كانت مملوكة ثم اوقفت الى جهة من الجهات بمسوغات شرعية .

– الاوقاف غير الصحيحة : هي ماكانت رقبتها اميرية وحقوق التصرف فيها او رسومها او اعشارها او جميعها موقوفة تخصيصاً لجهة من الجهات . ان هذه الارض قد اوقفها السلاطين او غيرهم باذن منهم على جهة خيرية او دينية ، ويشمل وقفها تخصيص حق التصرف فيها او ضريبة العشر المفروضة عليها ، مع احتفاظ الدولة برقبتها .

جـ– الاراضي الاميرية : تنص المادة (٧) من قانون التسجيل العقاري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧١ على مايأتي :

– الاميرية الصرفة : هي التي تعود رقبتها وجميع حقوقها الى الدولة .

– الاميرية المفوضة بالطابو : هي الاراضي التي فوض حق التصرف فيها الى الاشخاص وفق احكام القوانين . وتعد الاراضي الموقوفة وقفاً غير صحيح التي يقتصر وقفها على الرسوم او الأعشار او كليهما بحكم الاراضي الاميرية المفوضة بالطابو .

– الاميرية الممنوحة باللزمة : (وهي الاراضي التي منح حق التصرف فيها الى الاشخاص حسب احكام قانوني التسوية واللزمة)، حيث ترك تثبيت حق اللزمة الى قانون التسوية . واللزمة : هي نوع من حق القرار المبني على التصرف بالأراضي الاميرية الصرفة مدة معينة من الزمن ، وهي خمس عشرة سنة سابقة لاعلان التسوية في المنطقة التي يقرر وزير العدل اعلان التسوية فيها وصدور نظام اعتبار تلك المنطقة معينة لغرض منح اللزمة فيها .

د– الأراضي المتروكة : وهي الاراضي العائدة للدولة ، والمخصصة لاغراض المنفعة العامة او لمنفعة اهالي قرية او قصبة معينة وبالتالي فان رقبتها تعود للدولة ، الا انه ترك حق الانتفاع بها لعموم الناس او الاهالي او لسكنة قصبة او قرية معينة .

واستناداً الى قانون توحيد اصناف اراضي الدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٦ ، تم توحيد الاراضي الاميرية الصرفة والمفوضة بالطابو والممنوحة باللزمة والموقوفة وقفاً غير صحيح والاراضي المتروكة من صنف الاراضي المملوكة للدولة وتسجل تدريجياً وتلقائياً باسم وزارة المالية وتصدر السندات الجديدة مؤشراً فيها اسماء اصحاب حق التصرف في الاراضي وفقاً للتعامل السابق .

وصرحت المادة الثالثة من القانون المذكور باطفاء حق التصرف في الاراضي المملوكة للدولة (عدا البعض منها ...) .

وحددت المادة الخامسة استحقاق اصحاب ذلك الحق المطفأ وفقاً لاحكام القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٦ من قيمة الارض المقدرة باعتبارها ملكاً صرفاً وفقاً للنسب المحددة في الجدول الاتي :

صنف الارض	مساحة الارض	حصة الحكومة من البدل	حق صاحب حق التصرف من البدل
ممنوحة باللزمة	تزيد على خمسة دونمات	٤/٣	٤/١
ممنوحة باللزمة	لاتزيد على خمسة دونمات	٣/٢	٣/١
مفوضة بالطابو	تزيد على خمسة دونمات	٢/١	٢/١
مفوضة بالطابو	لاتزيد على خمسة دونمات	٣/١	٣/٢

٣- الارباح الناجمة عن نقل ملكية العقار او نقل حق التصرف فيه

الربح هو الفرق بين ثمن البيع (او القيمة التقديرية للعقار) ايهما اكبر وكلفة العقار المبيع . ويدخل في هذه العملية عناصر عديدة منها ، كيفية ايلولة العقار والمدة التي مضت على تاريخ شرائه او تملكه ، وان جميع هذه العمليات القانونية تخضع لقانون تقدير قيمة العقار ومنافعه رقم ٨٥ لسنة ١٩٧٨ . وبالنظر لتداخل هذه العمليات لذلك يصبح من الافضل التعرض لها ضمن وسائل نقل الملكية للعقار او كسب حق التصرف فيه في كل حالة ، مع توضيح النصوص القانونية في قانون تقدير قيمة العقار ومنافعه وقانون ضريبة التركات ... وقد الغي قانون ضريبة التركات بالقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٤ ويلاحظ قرار مجلس قيادة الثورة رقم ٥٦ لسنة ١٩٩٥ .

٤- وسائل نقل الملكية او نقل حق التصرف : ان نقل ملكية العقار او نقل حق التصرف فيه لايخضع لعملية الاحتراف وتكرار المعاملات ، بل يكفي لاخضاع المكلف لفرض الضريبة اذا تحقق له ربح من عملية واحدة من عمليات نقل الملكية او نقل حق التصرف استنادا الى نص الفقرة (٤) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل التي تقول (... ولو مرة واحدة ...) . وتعميماً للفائدة سيتم التعرض لوسائل نقل الملكية على الرغم من انها ذكرت على سبيل التمثيل لا الحصر .

أ- البيع : من المعلوم ان بيع العقار لاينعقد الا اذا سجل في دائرة التسجيل العقاري (م ٥٠٨ من القانون المدني) . وينعقد البيع الوارد على حق الملكية العقارية والافراغ بالبدل الوارد على حق التصرف في الاراضي الاميرية الممنوحة باللزمة او المفوضة بالطابو او الموقوفة وقفاً غير صحيح حصراً بدوائر التسجيل العقاري (المادة ٢٠٣ ق . ت ٤٠) . وينبغي التنويه بان البيع يقع على الاملاك الصرفة ، اما الافراغ فيقع على حق التصرف في الاراضي المملوكة للدولة . وهناك ثلاثة انواع من البيوع :

- البيع المسبوق بشراء
- بيع العقار الموروث
- بيع العقار المصحح صنفه (اي العقار الذي تم دفع بدل المثل واصبح ملكاً صرفاً).

وبغية تحديد الربح الناتج عن عملية البيع ، او الخسارة ان حصلت يقتضي مراعاة مايأتي :

ثمن البيع مطروحاً منه كلفة الشراء فيكون الناتج ربحاً او خسارة ، ويتحدد ثمن البيع ببدل البيع المدفوع من قبل المشتري والمتفق عليه مع البائع . ولا تعتمد دوائر التسجيل العقاري على هذا البدل وانما تقوم باجراء الكشف الموقعي على العقار المبيع من خلال لجنة الكشف المشتركة حيث ستقوم بتقدير القيمة الحالية للعقار بعد أخذ المحدثات ان وجدت بعين الاعتبار عند التقدير ، وتكون القيمة المقدرة او بدل البيع ايهما اكبر هو المعوّل عليه في احتساب نتيجة عملية البيع .

وتحكم احتساب الكلفة مدة العشر سنوات المشار اليها في البند (أ) من الفقرة (٤) من المادة الثانية من مصادر الدخل . فاذا كانت الفترة تزيد على عشر سنوات فيجري تقدير قيمة العقار المورث او المتملك قبل عشر سنوات ، وتعد كلفة على الوارث او المالك مع أخذ المحدثات التي تم تشييدها بعدئذ بعين الاعتبار وتسري هذه القاعدة على حالات البيع المسبوق بشراء وبيع العقار المورث والمصحح صنفه ، اما في حالة عدم تجاوز تلك المدة العشر سنوات فيكون ثمن الشراء او تقدير التركات كلفة على المالك او الوارث .

مثال : اشترى (س) عقاراً بتاريخ ١٩٨٥/١٠/٦ ببدل شراء قدره (١٠٠) مائة الف دينار ، ثم باعه بتاريخ ١٩٨٦/٨/٥ ببدل مبيع قدره (٥٠٠) خمسمائة الف دينار . ولو احتسبت المدة التي كان العقار خلالها في ملكيته لكانت اقل من خمس سنوات فتكون الكلفة هي (١٠٠) الف دينار .

مثال آخر : باع (ص) العقار الذي ورثه من والده في سنة ١٩٨١ وقدره وقتئذ بمبلغ (٧٥) خمسة وسبعين الف دينار ، ثم باعها بتاريخ ١٩٩٣ ببدل قدره (٢٠٠) مائتي الف دينار . وعندما تحتسب المدة بين التاريخين يتبين انها تزيد على عشر سنوات . لذلك ينبغي اجراء التقدير كما كانت قيمتها سنة ١٩٨٣ ، ومقدار التقدير يمثل الكلفة . وكذلك تقوم لجنة الكشف المشتركة بتقدير العقار (القيمة الحالية سنة ١٩٩٣ ويصبح ثمناً للبيع . وفي ضوء ذلك يتحدد مقدار الربح او الخسارة .

وابتداءً سيخضع العقار المصحح صنفه للبند (ب) من الفقرة (٤) ، حيث تعد كلفته بمقدار ماتم دفعه الى الخزينة العامة نقداً وما انفقه لاغراض التملك والبيع اذا كانت المدة لاتتجاوز عشر سنوات . وبعكسه ستعالج وفقاً لما ورد اعلاه . هذا مع العلم بانه يمكن اضافة مصاريف اخرى للكلفة وهي تلك المتعلقة بنفقات الافراز ، وتعد مقبولة ، وتضم الى بدل المثل المشار اليها في الفقرة (٤ - ب) طالما انها مدفوعة الى الخزينة العامة فعلاً ونقداً .

اما الافراغ (افراغ حق التصرف) ففي الاراضي الزراعية المملوكة للدولة فان معالجتها ضريبياً تتشابه تماماً مع عملية البيع في الاملاك الصرفة . ويحكم هذه المعاملات ذات الاسس والقواعد التي جرى الاشارة اليها في فقرة البيع .

ب- المقايضة (المبادلة) : ان الشائع في نطاق ضريبة الدخل هو مبادلة عقار بعقار ، ويتم تسجيل العقارات التي تمت مبادلتها في دائرة التسجيل العقاري في وقت واحد ، وهذا ما اشارت له المادة (٢١٠) من قانون التسجيل العقاري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧١ .

وتأسيسا على ذلك يتطلب الامر تحديد ارباح بيع كل عقار مقايض من خلال مقارنة قيمته العمومية بكلفته لغرض تحديد الربح الخاضع للضريبة . اما نفقات عقد المقايضة وغيرها من النفقات فيتحملها المتقايضين مناصفة مالم يكن هناك اتفاق يقضي بغير ذلك .

جـ- المصالحة : تتطلب المصالحة تقديم تنازلات من الطرفين فيما بينهما وتصادق المحكمة على ذلك . فلو حدث نزاع بين شخصين امام المحاكم ، وكان للاول دين قدره الفا دينار على الثاني ، ثم تصالحا على ان يتخلى الدائن عن دينه مقابل تنازل المدين له عن قطعة ارض يملكها وكانت قيمتها الف دينار فيكون قد ربح المدين الف دينار في هذه المصالحة . ويمثل ذلك الفرق بين قيمة الدين وقيمة الارض ، ويخضع هذا الفرق للضريبة .

د- التنازل : التنازل عن العقار معناه انتقال ملكيته او حق التصرف فيه من شخص الى أخر ، فاذا كان التنازل بعوض فحكمه حكم البيع ، واذا كان بدون عوض فيصبح مشابهاً لحالة الهبة ، وفي كلتا الحالتين اذا تحقق ربح فينبغي اخضاعه للضريبة .

وتشير التطبيقات الى مايأتي (١٧) :

- ان خضوع المكلف عن التنازل الذي يجري في المحاكم او في مديرية التسجيل العقاري او في أية جهة رسمية يكون استناداً الى التاريخ الذي جرى به التنازل لدى تلك الجهة الرسمية .
- اما التنازل الذي يجري بين الافراد فيؤخذ بتأريخ تقديم المعاملة ولا يعتد بأي تاريخ سابق لذلك .

هـ- الهبة : ان المشرّع قد اخضع الهبة للضريبة بموجب الفقرة (٤) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل ، لان الهبة كثيراً ماتضم بين ثناياها بيعاً

حقيقياً ، وتمثل ستاراً يراد به تغطية ذلك البيع الحقيقي . ولهذا فان خضوع هبة العقار للضريبة سيحول دون تهرب الواهب منها .

ويتم تطبيق الاساليب والقواعد المشار اليها في تقدير العقار عند احتساب الارباح الناجمة عن الهبة . بالاضافة الى ان القيمة المقدرة بتاريخ تسجيل الهبة في دائرة التسجيل العقاري ستصبح كلفة على الموهوب له في المستقبل .

هذا وينبغي الاشارة الى ان حالة الاعفاء من فرض الضريبة المذكورة بقرار مجلس قيادة الثورة المرقم ٥٢٠ لسنة ١٩٨٧ (١٨) تتناول اعفاء هبة العقار من الابوين الى ابنائهما حصراً وبالعكس من ضريبة الدخل وفقاً لشروط محددة . وان مضمون هذا القرار يمثل قاعدة جديدة في العمل الضريبي . ويتضمن فقرتين الاولى خاصة بضريبة العقار ستبحث لاحقاً ، اما الثانية فتتضمن مايأتي :

١- محل الاعفاء : معاملة هبة دار سكني واحدة او شقة سكنية واحدة .

٢- شروط الاعفاء :

أ - ان لايملك الموهوب له داراً او شقة سكنية أخرى على وجه الاستقلال خلال مدة السنتين السابقتين لتاريخ الهبة .

ب- ان لايتصرف الموهوب له في الدار او الشقة السكنية تصرفاً ناقلاً للملكية خلال عشر سنوات من تاريخ تسجيلها باسمه في دائرة التسجيل العقاري،

وقد قضى البند (ثانيا) من قرار مجلس قيادة الثورة المرقم ٥٢٠ لسنة ١٩٨٧ بما يلي :

١- «تعفى من ضريبة الدخل معاملة هبة دار سكني واحدة او شقة سكنية واحدة التي تتم بين الابوين واولادهما بشرط ان لايملك الموهوب له داراً او شقة سكنية اخرى على وجه الاستقلال خلال مدة السنتين السابقة لتاريخ الهبة» .

٢- اذا تصرف الموهوب له تصرفاً ناقلاً للملكية في الدار او الشقة السكنية الموهوبة خلال مدة عشر سنوات من تاريخ تسجيلها باسمه في دائرة التسجيل العقاري فان هذا التصرف يخضع لضريبة الدخل ولايتمتع بالاعفاء المنصوص عليه في الفقرة (٢٠ -١) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل ، وتعتبر الكلفة التي كانت للواهب كلفة للموهوب له عند اجراء اي تصرف عقاري ناقل للملكية خلال هذه المدة لاغراض الضريبية» .

و- ازالة الشيوع : قد يملك شخصان او اكثر عقاراً على وجه الشيوع وقد تتولد عند احدهم او جميعهم رغبة في التخلص من هذه المشاركة في العقار ، فيتم اللجوء الى المحكمة لازالة شيوعه ، فتتخذ المحكمة الاجراءات اللازمة طالما ان العقار غير قابل القسمة ، وذلك بمعرفة ذوي الخبرة ، من خلال المزايدة العلنية بحيث يستوفي كل شريك حصته من البدل .

وتكون الارباح الناجمة عن ازالة شيوع العقار في هذه الحالة خاضعة لضريبة الدخل استناداً الى الفقرة (٤) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل .

وتأسيساً على ماتقدم يفهم ان حالة ازالة شيوع العقار غير القابل للقسمة تكون مشابهة للبيع ، استناداً الى ما اشارت اليه مقدمة الفقرة (٤) من المادة الثانية اعلاه بقولها (الارباح الناجمة عن نقل ملكية العقار او نقل حق التصرف فيه ...) حيث تفيد الاشارة ان ازالة الشيوع تتخذ صفة البيع لكي تكون خاضعة للضريبة .

اما العقار القابل للقسمة فان الربح الناجم عن قسمته لن يكون وعاء الضريبة ، وبذلك سيكون غير خاضع لحكم الفقرة (٤) من المادة الثانية ، فهو لايمثل عملية مبادلة للعقار بل ترجح فيه حالة الافراز ، وعليه لاتعد هذه الحالة وسيلة من وسائل نقل الملكية . وهذا ماطبقته دائرة الضريبة ، حيث اشارت الى عدم خضوع هذه العملية لضريبة الدخل(١٩) ، موضحة انه يرجح فيها جانب الافراز على المبادلة وان تعددت الاملاك المقسومة ومستندة في ذلك الى المادة (١٠٧٥) من القانون المدني .

ز- تصفية الوقف : ويشمل الوقف الذري والوقف المشترك . ينبغي التمييز بين تصفية الوقف القابل للقسمة ، حيث تقوم المحكمة بتقسيم العقار بين مستحقيه (المرتزقة) بعد اكتساب حكم تصفيته الدرجة القطعية ، وهذه الحالة غير خاضعة لضريبة الدخل ، اذ تعامل معاملة القسمة في حالة ازالة الشيوع على غرار ماورد اعلاه .

اما اذا كان العقار لايمكن تقسيمه تولت المحكمة بيعه بالمزايدة العلنية ، فالربح الناجم عن ذلك سيكون وعاءً للضريبة .

ان احكام الفقرة (٤) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل في احتساب كلفة العقار تكون بذات القواعد والاسس فيما يتعلق بالعشر سنوات وتستخرج الكلفة وفقاً لما ذكرناه آنفاً .

ع - المساطحة : هي حق عيني يخول صاحبه اقامة بناء او منشآت اخرى غير الغراس على ارض الغير بمقتضى اتفاق بينه وبين مالك الارض ، حيث يحدد هذا الاتفاق حقوق المساطح والتزاماته (م ١٢٦٦ /١ مدني) . ، ويجب تسجيل حق المساطحة في دائرة التسجيل العقاري (م ١٢٦٦ /٢ مدني) ، ولايجوز ان تزيد مدتها على خمسين سنة ، وفي حالة عدم تحديدها يكون لكلا الطرفين الحق بانهاء العقد بعد ثلاث سنوات ، من وقت التنبيه على الآخر . وللمساطح حق نقل ملكية المنشآت بالبيع او رهنها مثقلة بحق المساطحة ، كما انها تنتقل عند وفاته ، وكذلك تنتقل بالوصية ، وتنتقل ملكية البناء والمنشآت الاخرى عند انتهاء حق المساطحة الى صاحب الارض ، على ان يدفع المساطح قيمتها مستحقة القلع ، هذا اذا لم يكن هناك شرط يقضي بغير ذلك (م ١٢٧٠ مدني) .

وينشأ حق المساطحة على الارض المملوكة او الموقوفة وقفاً صحيحاً بتسجيل اتفاق صاحب الارض والمساطح في السجل العقاري .

وقد ورد نص الفقرة (٤) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل كالآتي : (... وتصفية الوقف والمساطحة . ويعامل المستأجر معاملة المالك عند ايجاره العقار الذي دخل في تصرفه بعقد المساطحة ...) . ويقصد بها ان المساطح عندما يقوم بايجار الأبنية والمنشآت التي شيدها على قطعة الارض التي ساطح عليها من قبل مالكها فانه يخضع لضريبة العقار عن بدل الايجار الذي تعاقد عليه مع المستأجر .

وقد عالج البند (٢-ج) من المادة الثانية من قانون تعديل قانون ضريبة الدخل رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤ بقولها (القسط السنوي لكلفة المساطحة المتضمنة بدل ايجار الارض وكلفة المنشآت المقامة عليها . اذا كان المحل مستقلاً للحصول على الدخل منشأ على عرصة تعود ملكيتها الى الغير ويعض بدل ايجاره المقدر من ضريبة العقار) ، هذا الاشكال المتعلق بموضوع احتساب الكلفة في المساطحة .

مثال : استأجر شخص ارضاً بالاجارة الطويلة لمدة عشرين سنة عام ١٩٨٥ وشيد عليها ابنية بلغت كلفتها (٤٠٠٠٠٠) دينار وكانت المبالغ المدفوعة عن ايجار الارض المذكورة (١٠٠٠٠٠) دينار فيكون مجموع الكلفة (٥٠٠٠٠٠) دينار ، ويصبح القسط السنوي للمساطحة ٥٠٠٠٠٠ ÷ ٢٠ = ٢٥٠٠٠ دينار ، ثم باع المومأ اليه

العقار في سنة ١٩٩٥ ، اي بعد مضي عشر سنوات على المساطحة ببدل بيع قدره (٩٠٠٠٠٠) دينار .

قدم طلباً للجنة الكشف المشتركة فقدرته وقت تقديم الطلب بمبلغ مليون دينار ، ويجري احتساب الربح كالآتي :

القيمة المقدرة ١٠٠٠٠٠٠ دينار

القيمة المقدرة للفترة المتبقية ١٠٠٠٠٠٠ × $\frac{١٠}{٢٠}$ = ٥٠٠٠٠٠ دينار

وكلفة الفترة المتبقية ٥٠٠٠٠٠ × $\frac{١٠}{٢٠}$ = ٢٥٠٠٠٠ دينار فتكون :

القيمة المقدرة للفترة المتبقية من المنفعة	٥٠٠٠٠٠ دينار
الكلفة للفترة المتبقية من المنفعة	٢٥٠٠٠٠ دينار
الربح الخاضع للضريبة	٢٥٠٠٠٠

وقد جرى العمل بقانون الاستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨١ بنفس الاتجاه ، حيث نصت المادة (٣٥ – اولاً) منه على مايأتي :

«اذا تعلق للغير بالعقار المستملك حق منفعة ، او حق استعمال ، او حق سكنى محددة بمدة معينة او تعلق به حق مساطحة ، او حق الاجارة الطويلة ، فيقدر التعويض عن العقار مجرداً من هذه الحقوق ، ويستحق اصحابها من بدل الاستملاك مايعادل بدل الاستفادة منها للسنين الباقية من مدتها ، بعد تنزيل الاجر السنوي المتفق عليه بين المالك وصاحب الحق (ان وجد) ونفقات الصيانة المعتادة المتوقعة لهذه المدة والضرائب والاجور والرسوم التي تتحقق خلالها حسب التشريعات النافذة بتاريخ الكشف والتقدير» .

٥/ **الرواتب** : ان ماتناولته الفقرة (٥) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل بشأن الرواتب والمخصصات والمبالغ النقدية المخصصة للمكلف عن خدماته يمكن تقسيمها على النحو الآتي :

أ- الرواتب ورواتب التقاعد والمكافآت والاجور : يقصد بالرواتب المبالغ التي تدفع شهرياً الى المستحقين بما فيها رواتب المتقاعدين . اما الاجور، فتمثل المبالغ التي يمكن ان تدفع شهرياً او بفترات بأقل من شهر ، وقد تكون اسبوعياً ، وقد تدفع الاجور نظير القيام باعمال تحتاج الى قوة بدنية الى حد ما .

في حين ان المكافآت هي المبالغ التي تدفع الى المستحقين خلال فترات متقطعة ، وقد تكون لمرة واحدة في الحياة كمكافأة نهاية الخدمة ، ويمكن ان تقسم الى نوعين ، هما :

أ-١- المدخولات الخاضعة لضريبة الدخل والتي مصدرها القطاع الخاص ، وهي(٢٠)

١- الرواتب والاجور الشهرية او الاسبوعية او اليومية .

٢- الرواتب السنوية او المقطوعة .

٣- التعويضات ومكافآت نهاية الخدمة التي تدفع الى العمال غير العراقيين بسبب انتهاء او انهاء خدماتهم من قبل مؤسسة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال ودوائرها .

٤- الرواتب التي تدفع للخبراء والعمال من مبالغ عقود تقديم الخبرة والاستشارة والتي تتضمن تنفيذ العمل داخل العراق وخارجه ، والتي تخصص للعمل داخل العراق فقط واياً كان مصدرها .

٥- أية مبالغ لايكون مصدرها الدولة او القطاع الاشتراكي او القطاع المختلط .

أ- ٢ المدخولات المعفاة من ضريبة الدخل ، وهي(٢١)

١- الرواتب والاجور المدفوعة من دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والمختلط عن عملهم فيها ولايشمل الاعفاء المدخولات المتأتية لهم من غير هذه المصادر ، ويشمل ذلك المواطن العربي والاجنبي ايضاً .

٢- الرواتب التقاعدية ومختلف انواع المكافآت الممنوحة للعسكري ولرجل الشرطة او لخلفهما بموجب قوانين الخدمة والتقاعد الخاصة بكل منهما .

٣- الرواتب التقاعدية والمكافآت التقاعدية ورواتب الاجازات الاعتيادية الممنوحة للمتقاعد المدني او لخلفه

٤- الرواتب التقاعدية ومكافأة نهاية الخدمة وتعويض الخدمة الطويلة للعمال المراقبين.

٥- نفقات علاج الموظف او العامل (بما في ذلك العامل الاجنبي) اذا اصيب اثناء تأدية واجبات وظيفته .

٦- اي مبلغ مقطوع يدفع كمكافأة او تعويض لعائلة المتوفى او اي تعويض يدفع المكلف مقابل الاصابة بأذى او الوفاة .

٧- الاكراميات التشجيعية الممنوحة من قبل الحكومة للمواطنين .

٨- المدخولات والرواتب المدفوعة للاشخاص العاملين في السفارات العربية والاجنبية، وكذلك العاملين في الوكالات الدولية او العربية والمنظمات والمعاهد التابعة لهما .

٩- الفنانون العاملون في شركة بابل للانتاج السينمائي والتلفزيوني عن مدخولاتهم منها .

١٠- مواطنو الدول العاملون في العراق والذين تربط دولهم مع العراق اتفاقيات تعاون ومقابلة بالمثل .

ب- المخصصات والتخصيصات : المخصصات هي المبالغ المدفوعة الى الموظفين والعمال علاوة على رواتبهم وذلك مقابل غلاء المعيشة وارتفاع تكاليفها او مقابل اعمال اضافية او مقابل خدمات اخرى او تعويض لنفقات تكبدها فعلاً.

اما التخصيصات فهي المبالغ السنوية التي تخصص للمكلفين كرواتب سنوية ، وهذا ما اشارت اليه الفقرة (ب) من المادة التاسعة عشرة من قانون ضريبة الدخل . ويمكن مناقشة ذلك من ناحيتين ، هما :

ب-١- المخصصات الخاضعة لضريبة الدخل ومصدرها القطاع الخاص(٢٢)

١- مخصصات الاعمال الاضافية والخدمات الخاصة وفرق ساعات العمل .

٢- المخصصات المهنية ومخصصات مخاطر المهنة .

٣- مخصصات بدل العدوى .

٤- مخصصات الضوضاء .

٥- مخصصات الاختصاص .
٦- المخصصات الهندسية الممنوحة للمهندسين والمساحين .
٧- مخصصات الموقع الجغرافي والمناوبة والخفارات .
٨- مخصصات عضوية مجالس الادارة لشركات القطاع الخاص العراقية والاجنبية.
٩- اجور لجان الكشف المدفوعة الى لجان الكشف المشتركة مع دائرة التسجيل العقاري . وكذلك اجور الكشف التي تدفع من قبل المصرف العقاري ومن المحاكم.
١٠- العمولات التي تصرف من قبل شركات التامين والشركات التابعة لها الى المنتجين عن انتاجهم لوثائق التامين بعد تنزيل مايعادل (٣٠٪) من مبلغ العمولات عن المصاريف التي يتكبدها المنتج لقاء قيامه باعداد وثائق التامين وتهيائتها .

ب-٢- المخصصات المعفاة من ضريبة الدخل ، وهي(٢٣)

١- المخصصات التي يتقاضاها منتسبو دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والمختلط عن عملهم فيها . ولايشمل الاعفاء المدخولات المتأتية لهم من غير هذه المصادر .
٢- المخصصات العائلية للمتقاعد (العسكري ولرجل الشرطة) وكذلك المتقاعد المدني والعاملين في القطاع الخاص .
٣- تذاكر السفر المجانية التي تمنح للموظفين العراقيين .
٤- تذاكر السفر المجانية او النفقات الحقيقية التي تدفع للاجانب المستخدمين في عقود في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي او القطاع المختلط او القطاع الخاص عند استخدامهم لاول مرة او تجديد عقودهم او تركهم القطر نهائياً لانتهاء عملهم او سفرهم بالاجازة .
٥- المخصصات الجغرافية التي يتقاضاها المستخدمون الاجانب من مستخدميهم في الخارج بسبب عملهم في العراق او من فرع الشركة وحسب الشروط الآتية :
- لاتزيد عن (١٥٪) خمس عشر بالمائة من الراتب الاسمي .
- ان تكون منفصلة عن الراتب .
- لاتزيد على (١٥٠) مائة وخمسين ديناراً شهرياً .
٦- المخصصات التي تدفع للاشخاص العاملين في السفارات العربية والاجنبية ، وكذلك العاملين في الوكالات الدولية او العربية والمنظمات والمعاهد التابعة لها .

٧- مخصصات المواطنين العرب العاملين في العراق والذين تربط دولهم مع العراق اتفاقيات تعاون ومقابلة بالمثل .

٨- المخصصات المعفاة بأي قانون خاص أو اي اتفاق دولي يكون العراق طرفاً فيه .

حـ- المبالغ النقدية او المقدرة المخصصة للمكلف مقابل خدماته كالسكن والطعام والاقامة .ويقتضي الامر عند اخضاعها للضريبة مراعاة الفقرة (٤) من المادة الحادية والستين من قانون ضريبة الدخل التي تنص على مايأتي :

«تعيين ماهية الرواتب والمخصصات والاجور التي تستوفى عنها ضريبة بطريقة الاستقطاع المباشر» .

وبناء عليه فان كيفية فرض الضريبة على مخصصات السكن والطعام والاقامة كما يأتي :

هـ-١- يكون خضوع مخصصات السكن والاقامة كما يأتي :

١- تخضع مخصصات السكن والاقامة المدفوعة للمستخدم (بفتح الدال) نقداً لضريبة الدخل بكاملها .

٢- اذا كان رب العمل قد استأجر او شيد داراً لمستخدميه فيضاف لدخل المستخدم (بفتح الدال) لقاء السكنى المجانية مايأتي :

أ- ١٥٪ من الراتب الاسمي او الاجر الشهري لقاء السكنى غير المؤثثة .

ب- ٢٠٪ من الراتب الاسمي او الاجر الشهري لقاء السكنى المؤثثة .

جـ- وفي كلتا الحالتين اعلاه يجب ان لاتزيد المبالغ المضافة الى مدخولات المستخدم (بفتح الدال) على بدل الايجار الفعلي السنوي .

٣- اذا كان المستخدم يشغل قسماً من البناية او الدار المتخذة مركزاً او سكناً لرب العمل فيضاف الى دخله نسبة (١٠٪) من الراتب الاسمي او الاجر الشهري لقاء السكنى المجانية .

٤- في حالة قيام رب العمل باسكان مستخدميه في احد الفنادق وعدم صرف مخصصات سكن لهم فيضاف الى دخلهم نسبة (٢٠٪) من الراتب الاسمي او الاجر الشهري لقاء السكنى المجانية .

٥- في حالة قيام رب العمل باسكان مستخدميه في كرفانات او دور متنقلة في موقع العمل او اي محل يتخذ مركزاً لاسكانهم في تلك الكرفانات والدور المتنقلة

فيضاف (٥٪) من الراتب الاسمي او الاجر الشهري الى دخل المستخدم لقاء السكنى المجانية .

٦- اذا كان المستخدم يستحق تناول مخصصات سكن محددة بموجب العقد وقامت الجهة المستخدِمة بالاسكان مجاناً وعدم صرف المخصصات المنصوص عليها في عقد استخدامه فيراعى عند تطبيق ماجاء بالفقرة (٢) اعلاه بان لاتزيد مخصصات السكن المضافة على المبلغ المنصوص عليه في عقد الاستخدام .

جـ-٢- وتخضع مخصصات الطعام على النحو الآتي :

١- تخضع مخصصات الطعام المدفوعة للمستخدم نقداً لضريبة الدخل باكملها .

٢- اذا قدم رب العمل وجبة او وجبات طعام مجانية لمستخدميه او ساهم في تقديمها، فيضاف الى دخلهم نسبة (١٠٪) من الراتب الاسمي او الاجر الشهري لقاء مخصصات الطعام على ان لاتزيد على مبلغ الكلفة المقدرة المدفوعة لوجبات الطعام الشهرية او مبلغ المساهمة في اعدادها او على (٤٥) ديناراً شهرياً ايهما اقل ، وتنص الفقرة (٦) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل على مايأتي :

«كل مصدر آخر غير معفى بقانون وغير خاضع لاية ضريبة في العراق بشرط ان لاتكون حصة الربح بالرغم مما جاء في هذه المادة دخلاً خاضعاً للضريبة اذا كانت اية شركة قد نزلت او يحق لها تنزيل الضريبة منها بموجب المادة الخامسة عشرة من هذا القانون على ان تؤخذ الحصة الموزعة من قبل الشركات ذات المسؤولية المحدودة غير المعفاة بموجب قانون تنمية الاستثمار الصناعي كأساس لاحتساب تصاعد نسب الضريبة على المدخولات الاخرى» . ويلاحظ ان المشرع لم يكتف بذكر مصادر الدخل المشار اليها بما تتضمنه من تفرعات واخضاعها لضريبة الدخل ، وانما خشي ان تفوته بعض الدخول بحيث تكون بمنأى عن فرض الضريبة عليها فاحتاط للامر بنص هذه الفقرة ، وعندئذ حالت هذه الفقرة دون تهرب تلك الدخول من الضريبة .

وبنص هذه الفقرة اصبحت ضريبة الدخل تمثل ضريبة القانون العام في العراق بحيث شملت مصادر الدخل الذي لم تفرض عليه اية ضريبة في العراق وغير معفي بقانون .

وقد يكون من المفيد تحليل مسالتين وردت ضمن السياقات التي تم توضيحها ، الا انها ظلت بحاجة الى تحديد لبيان مايتعلق بتطبيقها من تساؤلات ، وهي ايجار العقارات المؤثثة ، والزرع في الارض الزراعية بدون أجر .

١- ايجار العقارات المؤثثة

قد يحدث في الحياة العملية ان يتم تأجير عقار مؤثث فكيف يتم خضوعه الضريبة ، ولاية ضريبة يخضع ، وهل هي ضريبة العقار ، ام الدخل ، وماهو السند القانوني لذلك ؟ .

تشير التطبيقات (٢٤) الى ان لجان التقدير تقوم بتقدير بدلات ايجار العقارات المؤثثة وغير المؤثثة ، وان بدل ايجار الاثاث يخضع لضريبة الدخل استناداً الى الفقرة (٦) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل ، في حين يخضع بدل ايجار العقار الى ضريبة العقار . ويسري هذا الحكم على تأجير المعامل الصناعية وغيرها فتخضع بدلات ايجار المكائن لضريبة الدخل ، بينما تخضع الابنية والعقار الى ضريبة العقار استناداً الى احكام قانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل.

٢- منح حق الزرع في الاراضي الزراعية بدون اجر(٢٥)

ان المكلفين في هذه الحالات مستخدمين لدى الشيوخ في ادارة مقاطعاتهم المستأجرة من الحكومة ، وقد منح كل منهم قطعة صغيرة من المقاطعة بدون عوض لقاء استخدامهم يزرعونها ويستفيدون من محاصيلها ، كما ساعدهم بعض شيوخ العشائر في جزء من النفقات .

وقد قدرت السلطة المالية مدخولات هؤلاء المستخدمين على اساس المحاصيل الزراعية مضافاً اليها المساعدات النقدية التي قدمها لهم الشيوخ . واصدرت محكمة تمييز العراق قراراً بهذا الشأن يشير ملخصه انه على الرغم من ان هؤلاء المكلفين لايدفعون اية ضريبة للحكومة ولا الى الشيوخ ، باعتبار ان الشيخ هو الذي يدفع ضريبة المقاطعة الواقعة تحت التزامه ، فان المحاصيل الزراعية التي تنتج من

زراعتهم لهذه الاراضي هي بلاشك دخل زراعي معفو من الضريبة ، غير ان المشار اليهم لما كانوا يؤدون خدمات للشيوخ استحقوا لقاءها قطعة ارض بدون بدل فتكون بدلات الايجار المثلية للاراضي الممنوحة لهؤلاء من الشيوخ اجرة عن خدماتهم ، والاجرة وحدها خاضعة للضريبة لا المحاصيل الزراعية يضاف اليها النفقات التي يمنحها لهم الشيوخ لاغراض الزرع .

٣- دخل الشخص المقيم الذي يستمده من عقاره الواقع خارج العراق(٢٦)

يخضع ايراد العقار الكائن في العراق لضريبة العقار بموجب القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل . غير ان الدخل المتحقق للشخص المقيم العراقي عن ايراد عقار عائد له خارج العراق يخضع لضريبة الدخل استناداً الى الفقرة (٦) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل . ومما يعزز هذا الرأي نص الفقرة (١) من المادة الخامسة من القانون ذاته ، حيث تفرض بموجبها ضريبة الدخل على دخل الشخص المقيم العراقي الذي يحصل عليه في العراق او خارجه بصرف النظر عن محل تسلمه.

ثانيا - نطاق سريان الضريبة

يقصد بسريان الضريبة تحديد الاشخاص الخاضعين للضريبة . وتحكم عملية سريان الضريبة مبادئ محددة سنأتي عليها تباعاً :

١- **مبدأ التبعية السياسية** : ويقصد بهذا المبدأ مدى ارتباط الافراد برابطة الجنسية التي تحدد حقوق الافراد وتفرض الواجبات ، ومن ضمنها دفع الضريبة بصرف النظر عن محل السكن او موقع العمل الذي تتم فيه عملية مزاولة النشاط . وفي هذه الحالة لايعتد بمصادر الدخل وانما يؤخذ بالجنسية اساساً لفرض الضريبة ويكون المكلف ملزماً بدفعها بمجرد تبعيته السياسية .

٢- **مبدأ التبعية الاقتصادية** : تنشأ هذه التبعية من خلال مزاولة النشاط في الدولة . وعندئذ تتحقق علاقة الفرد بالدولة نتيجة لمزاولته النشاط فيها . وهذا

يعني ان الاساس هو وجود مصدر الدخل بصرف النظر عن مكان وجود صاحب الدخل ، سواء كان مقيماً داخل الدولة ام غير مقيم . وبذلك فان فرض الضريبة ينصب على واقعة نشوء الدخل .

٣- مبدأ الاقامة : يقصد بمبدأ الاقامة الوجود المادي للفرد داخل حدود الدولة ، حيث يعد هذا كافياً لفرض الضريبة عليه . غير ان وجود الشخص في دولة من الدول بصورة عابرة لايخضعه للضريبة كما في حالة السائح ، اذ يكون وجوده في تلك الدولة مؤقتاً .

وقد اخذ المشرّع في العراق بمبدأ اقليمية الضريبة ، حيث يقرر فرض الضريبة على أي دخل ينشأ على اقليم العراق بصرف النظر عن محل اقامة ذلك الشخص . غير ان التطبيق العملي لهذا المبدأ قد أفرز مشكلات يقتضي الامر معالجتها وحلها .

وقد اورد المشرّع تعريفاً للمقيم في الفقرة (١٠) من المادة الاولى من قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ . وقد يكون المقيم اما شخصاً طبيعياً او معنوياً ، والشخص الطبيعي هو :

١- العراقي

٢- العربي من رعايا الاقطار العربية

٣- غير العربي من غير الاقطار العربية

ويتمثل العراقي المقيم في الحالتين الاتيتين :

١- أ - العراقي الذي سكن العراق مدة لاتقل عن اربعة أشهر خلال السنة التي نجم فيها الدخل ، او ان يكون تغيبه عن العراق تغيباً مؤقتاً ، وكان له موطن دائم في العراق ومحل عمل رئيس فيه . ويتحدد بما يأتي :

- السكن لمدة أربعة اشهر خلال السنة التي نجم فيها الدخل .
- التغيب المؤقت كأن يكون لاغراض الدراسة أو الى وجود محل اقامة دائمي في العراق للشخص الغائب عن العراق .

٢- ب - الساكن خارج العراق من منتسبي الدوائر الرسمية ومنشآت القطاع الاشتراكي والمتقاعدين ، او من أعارت الحكومة خدماته الى شخص معنوي

خارج العراق اذا كان معفياً من الضريبة في محل عمله . فهو اذن :

- من منتسبي دوائر الدولة أو من المتقاعدين .
- أو من أعيرت خدماته لشخص معنوي خارج العراق كأن تكون الخدمات معارة الى المنظمات العربية او الدولية .
- معفى من الضريبة في مقر عمله .

٢- رعايا الاقطار العربية العاملين في العراق مهما كانت مدة سكناهم . اذ ان هؤلاء يعاملون معاملة المقيم وفقاً لشروط سنذكرها لاحقاً .

٣- غير العراقي من غير رعايا الاقطار العربية : وقد تناولهم القانون في الفقرة (١٠-د) من المادة الاولى بشيء من التفصيل من حيث اعتبارهم مقيمين او غير مقيمين ، وكما يأتي : يعد مقيماً في العراق كل من :

ف ١٠-د-١ - سكن العراق خلال السنة التي نجم فيها الدخل مدة لايقل مجموعها عن ستة أشهر او سكنه مدة لاتقل عن اربعة اشهر متصلة .

٢ - الساكن في العراق مهما تكن مدة سكناه اذا كان مستخدماً لدى شخص معنوي في العراق ، او كان من ذوي الاختصاص الفني واستخدم للعمل في مشروع صناعي له حق التمتع بالاعفاء وفق قانون الاستثمار الصناعي للقطاعين الخاص والمختلط وعندئذ فان عناصر الاقامة تتحدد بما يأتي :

- السكن مدة أربعة اشهر متصلة او ستة اشهر منفصلة خلال السنة التي نجم فيها الدخل .
- عدم التقيد بالمدة لمن كان مستخدماً لدى شخص معنوي في العراق ، كأن يكون محاضراً في احدى الكليات ونظم عقداً بذلك ، او يكون مستخدماً في المشاريع الصناعية المشمولة بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٩١ «قانون الاستثمار الصناعي للقطاعين الخاص والمختلط». فاذا لم تتوفر هذه الشروط فان الشخص غير العراقي من غير الاقطار العربية يعد غير مقيم .

اما الشخص المعنوي فقد حددته الفقرة (١٠- هـ) من المادة الاولى من قانون ضريبة الدخل بانه «كل شخص معنوي مؤسس بموجب القوانين العراقية او غيرها ، يكون محل عمله او ادارته او مراقبته في العراق» . ومن المعلوم ان الجهة الرسمية التي تصدر اجازات التأسيس (شهادات التأسيس) للاشخاص المعنوية هي دائرة تسجيل الشركات / وزارة التجارة . وبناء عليه فان المعيار الذي يعتد به هو حصول الشخص المعنوي على الاجازة (الشهادة) . اذ بعد حصوله عليها ينظر الى محل عمله او ادارته او مراقبته لاعتباره مقيما لاغراض قانون ضريبة الدخل وعندئذ يتاح للشخص المعنوي ان يتمتع بما يتمتع به الشخص المعنوي العراقي ، اي بما تتمتع الشركات العراقية .

اما غير المقيم ، فقد حددته الفقرة (١١) من المادة الاولى من قانون ضريبة الدخل بانه : الشخص الذي لاتتوافر فيه شروط المقيم ، ولو نجم له دخل في العراق من اي مصدر كان . وبالتالي فان غير المقيم هو كل شخص لاتنطبق عليه الفقرة (١٠) من القانون المذكور .

آثار التفرقة بين المقيم وغير المقيم : ان عملية التمييز بين المقيم وغير المقيم ترتب اثاراً تطال الافراد والشركات :

١- فيما يخص الافراد

أ - الدخل : يخضع الفرد المقيم للضريبة عن جميع مدخولاته بما فيها تلك التي تحققت في العراق او في خارجه (عدا المستثناة) . اما غير المقيم فانه يخضع للضريبة عن مدخولاته التي تحققت في العراق فقط . اما تلك التي تحققت خارجه فلا تخضع للضريبة .

ب- السماحات الشخصية : يمنح الفرد المقيم ، ويشمل المقيم غير العراقي الذي تقيم عائلته معه في العراق السماحات القانونية المنصوص عليها في المادة الثانية عشرة المعدلة بالقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤ . اما غير المقيم فلا يمنح اي سماح قانوني للاعباء العائلية ، وفي هذه الحالة يستوي غير المقيم العراقي مع غيره .

جـ- سعر الضريبة : يخضع الفرد المقيم لاسعار ضريبة تصاعدية عند اخضاع مدخولاته للضريبة ، في حين يخضع غير المقيم لاسعار ضريبة اعلى . كما تفرض عليه ضريبة بسعر نسبي احياناً . كما في حالة الدفعات السنوية والتخصيصات المدفوعة لاشخاص مقيمين في الخارج من قبل اشخاص مقيمين في العراق المنصوص عليها في المادة التاسعة عشرة من القانون .

٢- فيما يخص الشركات

تتحدد التفرقة في نقطة واحدة فقط هي ان الشركة المقيمة (عراقية) تحاسب في الضريبة عن مدخولاتها في العراق وخارجه . اما الشركات الاجنبية المقيمة في العراق فانها تحاسب في الضريبة عن مدخولاتها في العراق فقط .

كما ان اسعار الضريبة المنصوص عليها في المادة الثالثة عشرة المعدلة تطبق على الشركات المساهمة والمحدودة ولاتوجد اسعار خاصة بالشركات غير المقيمة .

ثالثاً - سنوية الضريبة

لايمكن معرفة نتيجة نشاط الوحدة الاقتصادية الا عند تصفية تلك الوحدة ، وهذا يتسق مع فكرة الرقابة واستمرارها ، غير ان مسألة توزيع الارباح على مالكي الوحدة الاقتصادية ، وحاجة دوائر الحكومة الى معرفة نتائج النشاط بهدف تطبيق قوانينها المتعلقة بالضرائب والرسوم ، فضلاً عن حاجة المستثمرين الوقوف على نتائج استثماراتهم في المشاريع ، كل ذلك فرض ضرورة مؤداها تجزئة عمر المشروع الى فترات مالية اصطلح عليها بالسنة ، كما اصبحت هذه الفترة مطلباً لجميع الدوائر لاستيفاء متطلباتها من نتائج اعمال المشروع . كما ان القوانين الضريبية قد نصت على مبدأ سنوية الضريبة ، غير ان لمفهوم السنة في قانون ضريبة الدخل معاني عدة ، هي :

١- السنة التقديرية : وهي مدة الاثني عشر شهراً التي تبدأ من اليوم الاول من شهر كانون الثاني من كل سنة ، مع مراعاة ماجاء في القانون من مدد خاصة(٢٧).

وهذه السنة التي يجري فيها تقدير المكلفين عن مدخولاتهم التي حصلوا عليها خلال السنة المالية السابقة او التي سبقت السنة التقديرية ، وهذا هو المطبق عند

تقدير الارباح التجارية او الصناعية(٢٨). اي انها السنة التي يجري بها اخضاع المكلفين للضريبة ومحاسبتهم عما سيتحقق عليهم .

ويمكن ان تكون السنة التقديرية هي نفس السنة المالية ، وذلك عند تقدير مدخولات الرواتب . وبالتالي فان السنة التقديرية هي السنة التي يجري فيها خضوع المكلفين للضريبة ومحاسبتهم عنها .

٢- سنة نجوم الدخل : يقصد بسنة نجوم الدخل السنة التي ظهر فيها الدخل ، وقد ذكرها القانون بصيغ عدة ، منها : نجوم ، نجم ، المقدار الناجم ، وتعطي جميعاً المعنى نفسه . وقد تكون السنة التقديرية هي نفسها سنة نجوم الدخل ، كما في حالة الارباح الناجمة عن نقل ملكية العقار ... او قد تكون سنة نجوم الدخل هي السنة التي تسبق السنة التقديرية وتكون اساساً في احتساب الضريبة على المكلفين ، كما في حالة احتساب مدخولات المكلفين عن الارباح التجارية والصناعية. وسنتعرض لها مفصلاً عند بحث فرض الضريبة وتقديرها .

٣- السنة الحسابية : هي السنة التي تعد على اساسها حسابات المكلفين التي ستقدم الى دوائر الضريبة . ويمكن ان تتطابق تواريخ هذه الحسابات مع تواريخ السنة الميلادية التي تبدأ من ١/كانون الثاني ، وعندئذ تتفق مع التواريخ المشار اليها في القانون .

وقد سمح المشرّع العراقي للمكلفين في قانون ضريبة الدخل بان يتخذوا تواريخ اخرى غير ماذكر في المادة الرابعة من القانون بقولها (اذا اتخذ احد المكلفين تاريخاً معيناً لسد حساباته غير اليوم الذي يسبق السنة التقديرية فللسلطة المالية ان تسمح له بتقديم حساب دخله للسنة التي تنتهي مدتها باليوم الذي عينه لسد حساباته من السنة السابقة ، واذا قبلت السلطة المالية ذلك في سنة ما . فلها ان تعمل بها في تقدير الضريبة لكل من السنين التي تليها ، ولها ايضاً ان تجري أية تسوية عادلة تراها). ويتضح ان للمكلف الحق في اتخاذ تاريخ معين غير تاريخ السنة الميلادية لسد حساباته. والمقصود هنا ان حسابات المكلفين المنظمة وفقاً للسنة الميلادية عليهم ان يقدموا حساباتهم اعتباراً من ١/ كانون الثاني من السنة التي انتهت فيها حساباتهم . فلو انتهت السنة الحسابية للمكلف في ٣١/ كانون الاول / ١٩٩٤ فانه

ملزم بتقديم حسابات دخله اعتباراً من ١/ كانون الثاني / ١٩٩٥ ولمدة خمسة اشهر، اي لغاية ٣١/ مايس ١٩٩٥ ، وهو التاريخ الذي حددته السلطة المالية بموجب القانون لتقديم تقارير المكلفين وحساباتهم عن السنة السابقة ، ولو انتهت السنة الحسابية لمكلف معين في ٣٠/ ايلول ١٩٩٤ فله المجال في اكمالها وتقديمها للسلطة المالية في اقصى فترة نهاية شباط/ ١٩٩٥ ، اي اضافة خمسة اشهر الى التاريخ الذي انتهت فيه سنته الحسابية . وينبغي ان يقترن هذا الحق بموافقة السلطة المالية سلفاً . فان حصلت الموافقة اصبحت مبدأ عليه السير بمقتضاه.

رابعاً – الاعفاءات والسماحات

تسهيلاً لمقتضيات الدراسة يقتضي الحال تقسيمها الى مايأتي :

اولاً – الاعفاءات : نصت المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل على الاعفاءات وستجري دراستها على النحو الآتي :

١- الاعفاءات الاجتماعية

لقد تقررت هذه الاعفاءات لمصلحة الافراد والهيئات ، اما بقصد تجنب الازدواج الضريبي أو لغرض تشجيع الانشطة الاقتصادية .

أ- الدخل الزراعي : وهو مايحققه الزراع من انتاج ارضهم ومربي الحيوانات من تربية حيواناتهم ، ويكمن سبب الاعفاء في خضوع هذا الدخل لضريبة الارض الزراعية (٢٩) التي الغيت بقرار مجلس قيادة الثورة رقم ٢١ لسنة ١٩٨٠ .

ب- دخل العقار : ويمثل هذا الدخل الايرادات التي يحصل عليها المكلفون من ايجار عقاراتهم، ويكمن سبب الاعفاء في خضوع هذا الدخل لضريبة العقار(٣٠).

جـ- الرواتب والاجور والمخصصات التي يتقاضاها منتسبو دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والمختلط عن عملهم فيها(٣١). هذا وان المدخولات التي يدفعها القطاع الخاص خاضعة للضريبة .

د- مدخولات المتقاعدين او عيالهم (الخلف) الناجمة عن (٣٢) الراتب التقاعدي ، المكافأة التقاعدية ، مكافأة نهاية الخدمة ، رواتب الاجازات الاعتيادية .

هـ- كذلك اعفي اي مبلغ مقطوع يدفع كمكافأة او تعويض لعائلة المتوفي أو أي تعويض يدفع للمكلف مقابل الاصابة باذى او الوفاة(٣٣).

و- كما اعفيت الاكراميات التشجيعية المدفوعة من قبل الحكومة للمواطنين (٣٤).

ز- أ- اعفاء الدار او الشقة المعدة للسكن عند نقل ملكيتها بالبيع او بأي طريقة من طرق نقل الملكية مهما بلغ بدل البيع اذا لم يكن لمالكها او زوجه او اولاده القاصرين دار سكن او شقة سكنية صالحة لسكناه على وجه الاستقلال بتاريخ البيع في محل اقامته الاعتيادي ، ولايعد تملك المكلف المذكور او زوجه او اولاده القاصرين قطعة ارض معدة للسكن او اكثر بتاريخ البيع مانعاً من الاستفادة من الاعفاء . ولايتمتع بهذا الاعفاء من تمتع بالاعفاء الوارد في البند (ب) (٣٥).

ب- قطعة ارض معدة للسكن واحدة عند نقل ملكيتها بالبيع او اية طريقة من طرق نقل الملكية مهما بلغ بدل البيع ، اذا لم يكن لمالكها او زوجه او اولاده القاصرين دار سكن او شقة سكنية او قطعة ارض معدة للسكن على وجه الاستقلال بتاريخ البيع في محل اقامته الاعتيادية على ان لاتزيد مساحة الارض المعدة للسكن المذكور على (٨٠٠ م٢) ، فان زادت مساحتها على هذا الحد خضعت الزيادة (بنسبة قيمة المساحة الزائدة الى القيمة الكلية) للضريبة ، ولايتمتع بالاعفاء الوارد في هذا البند من تمتع بالاعفاء الوارد في البند (أ) اعلاه(٣٦).

وتتحدد ضوابط الاعفاء بما يأتي :

١- لايستفيد من الاعفاء الوارد في (أ ، ب) اعلاه الا مرة واحدة كل خمس سنوات من تاريخ البيع المتمتع عنه بالاعفاء .

٢- امتلاك دار او شقة سكنية او قطعة أرض من قبل الزوج والزوجة والأولاد القاصرين على وجه الشيوع تعد لكل منهم مملوكة على وجه الاستقلال.

٣- ينسحب الاعفاء على محل الأقامة الأعتيادي . ولكن في حالة عدم التملك في محل الأقامة الأعتيادي يجوز التمتع بالاعفاء .

٤- لايشمل الاعفاء الاشخاص المقيمين في خارج العراق عدا من كانت اقامته مؤقتة كالدراسة او الاعارة او الأيفاد اوالتوظيف .

٥- لايسري الأعفاء اذا كان البائع قد نقل ملكية حصة او سهم مما يملكه من دار سكنية أخرى أو شقة سكنية أو قطعة أرض معدة للسكن مالم يكن قد مضى اكثر من سنتين على نقل ملكية الحصة أو السهم .

٦- حالة أفراز قطعة الأرض المعدة للسكن الى قطع اراضي يزيد مجموع مساحتها على (٨٠٠ م٢) فيسري الاعفاء على القطعة او القطع المفرزة بحدود (٨٠٠ م٢) ، ومازاد على ذلك يكون خاضعاً لضريبة الدخل عند نقل ملكيتها بالبيع أو بأية طريقة من طرق نقل الملكية .

٧- لايستفيد المكلف من الاعفاء الوارد في البندين (أ ، ب) من هذه الفقرة عند تمتعه باحداها خلافاً لأحكام هذا القانون ، الا بعد مرور خمس سنوات من تاريخ قبول عقد التسوية الصلحية او من تاريخ الموافقة على عدم تحريك الشكوى او من تاريخ صدور قرار حكم عن المحكمة المختصة مكتسب الدرجة القطعية (٣٧) .

٨- تشمل احكام البندين (أ ، ب) من هذه الفقرة نقل ملكية الأجزاء المفرزة من العقارات المذكورة اعتباراً من ١٩٧٨/١/١ وفقاً لأحكام القانون سواء كان الجزء المفرز منها مشيداً او خالياً من البناء على أن لايشمل الاعفاء الأفرازات غير المعدة لأغراض السكن كالدكاكين والمخازن وماشابه ذلك .

ح- المبالغ التي تصرف من دوائر الدولة او القطاع الأشتراكي لقاء تأليف او ترجمة او تملك او مساعدة طبع الكتب او الأشراف على طبعها .

ط- معاملات التنازل التي تتم بين ورثة الشهيد مَنْ تؤول اليهم الدار او الشقة السكنية او قطعة الأرض السكنية المخصصة لذوي الشهيد .

ي- معاملات نزع الملكية للعقار او الحقوق التصرفية والعينية الأصلية الاخرى بالاستملاك او الاستيلاء بعوض او الاستبدال او الأطفاء او بأي تعبير قانوني آخر مماثل .

اما الاعفاءات الاجتماعية الموجهة لمصلحة الهيئات ، فهي (٣٨) :

ط- اعفاء دخل الأوقاف والمعابد الدينية المعترف بها قانوناً والجهات الخيرية

والتهذيبية المؤسسة للنفع العام ، ان لم يكن ذلك ناجماً عن صنعة أو مهنة أو عمل تجاري .

ي- اعفاء مدخولات القطاع الأشتراكي (ارباحها) بما فيها البلديات والأدارة المحلية .

ك- دخل الجمعيات التعاونية .

ل- الهبة للمؤسسات الرسمية والجهات والجمعيات الخيرية والتعاونية والثقافية والعلمية .

٢- الأعفاءات السياسية (٣٩)

أ - الرواتب والمخصصات التي تدفعها الممثليات الأجنبية لموظفيها الدبلوماسيين او ماتدفعه لموظفيها غير الدبلوماسيين وموظفي القنصليات الأجنبية من غير العراقيين فيجوز اعفاؤهم بقرار من مجلس الوزراء بشرط المقابلة بالمثل .

ب- الرواتب والمخصصات التي تدفعها هيئة الأمم المتحدة من موازنتها الى موظفيها ومستخدميها .

جـ- اي دخل معفى من الضريبة بقانون خاص او باتفاق دولي .

٣- الاعفاءات الاقتصادية

أ- الأعفاءات الأقتصادية المقررة بموجب قانون ضريبة الدخل :

١- الدخل الناجم لأصحاب أو مستأجري وسائط النقل البحرية المنصوص عليه في المادة الخمسين من هذا القانون اذا كانت الوسائط المذكورة مشحونة بالنفط .

٢- دخل الفنادق من الدرجات الممتازة والأولى المقامة في بغداد عند انشائها وخلال السنوات الخمس الأولى من بدء استثمارها . اما الفنادق المماثلة المقامة خارج مدينة بغداد فتكون مدة الاعفاء سبع سنوات من بدء استثمارها . على ان لايستفيد من هذا الاعفاء المحلات التابعة للفنادق المذكورة والتي ليس لها علاقة بالاستثمار كالمخازن وقاعات العرض سواء كانت هذه المحلات مؤجرة من قبل المستثمر او مستثمرة من قبله مباشرة .

٣- العمولات المتحققة في العراق لمراسلي المصارف المحلية في الخارج التي تعفي المصارف العراقية من الضريبة على العمولات المترتبة في بلدانها بتأييد المصرف العراقي المختص .

٤- دخل الأشخاص الطبيعيين من الفوائد عن ودائعهم وحساباتهم في المصارف وصناديق التوفير العراقية . أما فوائد الودائع لحساب الشخص المعنوي (الشركات) فانها على مايبدو خاضعة للضريبة .

٥- دخل مؤسسات الطيران ، كلاً او بعضاً ، بقرار من الوزير بشرط المقابلة بالمثل ووجود خط أو مصلحة جوية للعراق في بلد الدولة التي تتبعها تلك المؤسسات .

٦- دخل المنظمات العربية والدولية في العراق عن ودائعها وحساباتها في المصارف وصناديق التوفير العراقية سواء كانت بالعملة العراقية او العملات الأجنبية .

٧- دخل اصحاب وسائط النقل البرية من غير العراقيين المتعاقدين مع المؤسسة العامة لتوزيع المنتجات النفطية والغاز لأيصال المنتجات النفطية الى داخل العراق او تصديرها منه .

ب- الاعفاءات الاقتصادية المقررة بموجب قوانين او قرارات خاصة :

١- قانون الأستثمار الصناعي للقطاعين الخاص والمختلط رقم ٢٥ لسنة ١٩٩١(٤١) حيث نص في مادته الثامنة على الأعفاء المطلق على النحو الآتي : «المادة ٨

اولاً- يعفى المشروع الحاصل على اجازة تأسيس وفقاً لأحكام هذا القانون من جميع الضرائب والرسوم المفروضة عليه وحصة العمال المقررة بموجب قانون توزيع الأرباح في الشركات ذي الرقم ١٠١ لسنة ١٩٦٤ مدة عشر سنوات اعتباراً من تاريخ مباشرته بالانتاج الفعلي .

ثانياً- يتمتع المشروع الصناعي الحاصل على اجازة تأسيس بالاعفاءات قبل نفاذ هذا القانون باستثناء المشاريع الخدمية الواردة في البند (اولاً) من هذه المادة اعتباراً من ١٩٨٩/١/١ ، او تاريخ مباشرته بالأنتاج الفعلي، اذا كان قد اسس بعد هذا التاريخ».

وعلى الرغم من ان الاعفاء قد اصبح مطلقاً من جميع الضرائب والرسوم بعد صدور هذا القانون ، الا انه اورد استثناء المشاريع الخدمية من ذلك الاعفاء ، حيث كانت معفاة من الضريبة بموجب القرار رقم ٧٧٤ لسنة ١٩٨٨ . واستناداً لهذا القانون أصدرت وزارة الصناعة والمعادن تعليمات عدة لتسهيل تنفيذه ، وبخاصة التعليمات رقم (٥) لسنة ١٩٩٢ المتعلقة بالمشاريع الخدمية ، وحددت المشاريع الخدمية ومايمكن اعتباره منها بـ :

أ- ورش تصليح الاجهزة والمعدات والسيارات التي لاتقوم بتصنيع الادوات الاحتياطية .

ب- محلات كوي وغسل الملابس وتنظيف السجاد .

جـ- كراجات غسل وتشحيم السيارات .

د- محلات سمكرة وصبغ السيارات .

هـ- الافران الحجرية .

و- الخط والرسم والزنكغراف .

ز- مشاريع خيوط الخياطة والتطريز والحياكة اليدوية (اللف والزوي فقط) .

٢- قرار مجلس قيادة الثورة رقم ٧٦٧ في ١/١٠/١٩٨٧(٤٢). الذي اعفيت بموجبه:

- الشركات الاجنبية المنفذة لمشاريع التنمية في العراق من جميع الضرائب والرسوم المتحققة عليها بسبب تنفيذها تلك المشاريع بما في ذلك ضريبة الدخل المتحققة على مدخولات منتسبيها من غير العراقيين .

- ويسري هذا الاعفاء على المشاريع الجديدة التي يتم ابرام عقودها بعد تاريخ تنفيذ القرار .

- وينتهي العمل بقانون تنفيذ مشاريع التنمية الكبرى رقم ٦٠ لسنة ١٩٨٥ على ان يستمر العمل به فيما يخص المشاريع المشمولة باحكامه .

٣- قانون الاستثمارات العربية رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٨ :

حيث اعفيت الاستثمارات العربية التي تنظم وتدار في العراق من الضريبة .

جـ- الاعفاءات الاقتصادية بموجب معاهدات دولية او اتفاق خاص :

حيث تتضمن هذه المعاهدات والاتفاقيات بنوداً يستفيد من تطبيقها كلا الطرفين

(المقابلة بالمثل) ، ومنها القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٤٥ الذي الزمت المادة الرابعة عشر منه تمتع اعضاء مجلس الجامعة العربية ولجانها وموظفيها بالحصانة الدبلوماسية والاعفاء من الضريبة ، وهناك اتفاقيات كثيرة بهذا الصدد .

ثانياً - السماحات القانونية

تناولت المادة الثانية عشرة من قانون ضريبة الدخل النافذ السماحات القانونية الممنوحة للمكلف ذاته وافراد عائلته ، وحيث ان هذه المادة قد تعرضت لتعديلات كثيرة، لذلك سنتابع آخر تعديل تناول هذه السماحات (٤٣) :

١- يمنح الفرد المقيم (ويشمل غير العراقي المقيم الذي تقيم معه عائلته في العراق) ، عن كل سنة تقديرية على اساس حالته في سنة نجوم الدخل السماحات الآتية :

أ - ستة الاف دينار للمكلف ذاته ، وخمسة الاف عن زوجته (او زوجاته) اذا كانت ربة بيت وليس لها دخل او التي يدمج دخلها مع دخله .

ب- الف دينار عن كل ولد من اولاده مهما بلغ عددهم .

جـ- ثمانية الاف دينار للأرملة او المطلقة ذاتها والف دينار عن كل ولد من اولادها المسؤولة عن اعالتهم شرعاً مهما بلغ عددهم .

٢- اذا كان المقيم غير عراقي فيمنح السماح الذي يستحقه سنة نجوم الدخل بنسبة عدد الاشهر الكاملة التي أقامها في العراق الى عدد أشهر السنة الكاملة عدا الذين تتعاقد معهم الحكومة او تستخدمهم للتدريس في العراق لمدة سنة دراسية فيمنحون السماح القانوني كاملاً مع مراعاة احكام الفقرة (٦) من المادة الثالثة عشرة من القانون .

٣- يشمل تعبير الولد ، البنات اللواتي يعيلهن المكلف شرعاً ، والابناء العاجزين عن كسب معاشهم لعاهة عقلية او بدنية ولو اتموا سن الثامنة عشرة من عمرهم . اما من اتم الثامنة عشر من العمر من الابناء المستمرين على الدراسة في مدرسة اعدادية او عالية ، فان السماح الممنوح لهم يستمر الى ان يكمل الأبن منهاج دراسته او يتم سن الخامسة والعشرين من العمر ويراعى في ذلك اقرب الأجلين.

٤- اذا تزوجت الارملة او المطلقة وأدمج دخلها مع دخل زوجها يحجب عنها السماح القانوني فقط وبنسبة عدد الاشهر الكاملة المتبقية من سنة نجوم الدخل الذي تم فيها الزواج وتهمل كسور الشهر .

٥- يمنح المكلف لذاته سماحاً اضافياً مقداره خمسة آلاف دينار اذا تجاوز سن الثالثة والستين من عمره اضافة الى السماح المقرر في هذه المادة .

٦- لايمنح المكلف سماحاً عن الاولاد الذين اتموا سن الثامنة عشرة من اعمارهم ولهم دخل مستقل يزيد على الف دينار سنوياً ولو استمروا بالدراسة .

٧- اذا تزوج المكلف أو وُلِد له ولَد خلال سنة نجوم الدخل يضاف الى سماحه مايستحقه من السماح عن زوجته او ولده بنسبة عدد الاشهر الكاملة المتبقية من سنة نجوم الدخل التي حصل فيها الزواج او الولادة الى عدد اشهر السنة الكاملة وتهمل كسور الشهر . فاذا افترق عن زوجته بوفاة او طلاق او افتراق او توفي احد اولاده الذين منح سماحاً عنهم ينزل من سماحه عن هؤلاء بنسبة عدد اشهر السنة الكاملة وتهمل كسور الشهر . واذا تضمن مبلغ السماح كسور الدينار فتجبر الى الدينار الواحد .

٨- دمج السماح القانوني : تحدثت المادة السادسة من قانون ضريبة الدخل النافذ عن عملية دمج السماح القانوني للزوج والزوجة والاولاد (٤٤) :

أ- تعد الزوجة مكلفة بذاتها وتتمتع بالسماح القانوني الممنوح لها قبل زواجها، وتمنح السماح القانوني للزوج بالاضافة الى السماح المقرر لها اذا كان عاجزاً عن العمل وليس له مورد .

ب- للزوجين معاً ان يطلبا دمج مدخولاتهما وفرض الضريبة باسم الزوج ، وذلك خلال فترة تقديم التقارير المنصوص عليها في المادة السابعة والعشرين من هذا القانون في الحالات الاتية :

١- اذا لم يكن للزوج دخل خاضع للضريبة .

٢- اذا كانت مدخولات الزوج دون السماح القانوني .

٣- اذا كانت مدخولات الزوجة دون السماح القانوني المقرر لها باعتبارها مكلفة بذاتها .

جـ- عندما تتحقق احدى الحالات المذكورة (١-٢-٣) اعلاه يمنح الزوج السماح القانوني المقرر له ولزوجته واولاده .

ان حالة عدم وجود دخل للزوج فهو عاجز عن العمل ، وبذلك فان دمج مدخولاته مع مدخولات زوجته يمثل حالة روتينية وتتشابه مع حالة دمج مدخولات الزوجة ربة البيت مع مدخولات زوجها دون الحاجة الى تقديم طلب بذلك .

في حين ان الحالات المشار اليها في الفقرة (٢) من المادة السادسة من القانون تفرض تقديم طلب اصولي الى السلطة المالية ، حيث تكون الزوجة مسجلة لديها وفقاً لما يأتي :

١- اذا لم يكن للزوج دخل خاضع للضريبة : او وجود دخل الا انه معفي من الضريبة كأن يكون دخل الرواتب بالنسبة للعاملين في اجهزة الدولة .

٢- اذا كانت مدخولات الزوج دون السماح القانوني ، وهذا يعني وجود مدخولات خاضعة للضريبة إلا انها دون السماح القانوني .

٣- اذا كانت مدخولات الزوجة دون السماح القانوني المقرر لها باعتبارها مكلفة بذاتها . وحيث انها تستحق (٥٠٠٠) دينار لذلك وطالما ان مدخولاتها دون سماحها القانوني فعندئذ يقتضي الأمر ان تقدم طلب الدمج للسلطة المالية .

٩- اما السماح القانوني المقرر للأولاد الذين لم يكملوا الثامنة عشرة من العمر فيستحقونه في حالة وفاة والدهم او عدم وجود الوالدين ، حيث يعد الأولاد الذين لم يتموا الثامنة عشرة من العمر مكلفين مستقلين بذاتهم ، وتفرض الضريبة على كل منهم او الوصي او القيّم (٤٥) .

والمقصود بعبارة بعد وفاة الوالد هو عندما يكون للأولاد الذين لم يتموا سن الثامنة عشر مدخولات خاضعة للضريبة فبقدر كل منهم وتفرض الضريبة على كل منهم باسم الأم او الوصي او القيم . اي ان كلاً منهم يستحق سماحاً قدره (٦٠٠٠) دينار . وكذلك الحال عند وفاة الوالدين ، حيث يصبح كل ولد مكلفاً بذاته ، وتفرض عليه الضريبة باسم الوصي او القيم .

اما في حالة عدم وجود مدخولات لهؤلاء الأولاد بعد وفاة والدهم فتصبح الأم هي المسؤولة ، وتمنح عن كل ولد السماح القانوني المقرر في المادة الثانية عشرة المعدلة من القانون .

خامساً - التنزيلات

يقصد بالتنزيلات التكاليف واجبة الخصم من وعاء الضريبة . لذلك ينبغي تحديد معنى التكاليف ، ثم تحديد شروطها . وقد اختلف الفقه المالي والمحاسبي في تحديد مدلول التكاليف جائزة الخصم من وعاء ضريبة الدخل . فيرى البعض قصرها على المبالغ التي يتم انفاقها مباشرة في سبيل الحصول على الايرادات والمحافظة عليها ، وهذا يعني ان التكاليف هي التي تتصل مباشرة بالمهنة وتكون لازمة لها (٤٦) .

ويترتب على هذا المعيار الضيق في تفسير التكاليف آثاراً تتصل بعلاقة التكلفة بالأيراد المخصوم منه ، وعندئذ تخرج التكاليف الأخرى المتعلقة باعمال المنشأة او المشروع . حيث لاتقبل التكلفة خصماً من الايراد مالم تكن متعلقة بانتاج ذلك الأيراد مباشرة مع مراعاة حسن التدبير ، اي عدم الأسراف والمبالغة فيه .

ويأخذ البعض الاخر بالمعيار الواسع ان التكاليف واجبة الخصم من الايراد تشمل كل نفقة يرتبط وجودها بوجود المنشأة وتنفق في سبيل تحقيق مصلحتها ، حتى ولو لم تكن تلك النفقة موجهة مباشرة نحو الحصول على الدخل والمحافظة عليه(٤٧) .

ويترتب على هذا التفسير الواسع لمفهوم التكاليف آثاراً تتعلق بتنزيل جميع التكاليف التي تنفقها المنشأة على جميع أنشطتها طالما ان الهدف هو مصلحة المنشأة ككل في سبيل الحصول على الربح او المحافظة عليه .

وقد اخذ المشرّع العراقي بالمعيار الواسع للتكاليف بحيث اصبح ينزل من الدخل كل ماينفقه المكلف للحصول عليه خلال السنة التي نجم فيها ، بل وذهب الى اكثر من ذلك بحيث اجاز خصم النفقة الشرعية والتبرعات .

شروط استنزال التكاليف من وعاء الضريبة

١- ان تكون المصروفات مرتبطة بانتاج الدخل : على الرغم من ان المبالغ الواجب انفاقها من اجمالي الايراد هي المبالغ التي لها علاقة بانتاج الدخل ، الا ان المشرع العراقي قد توسع في ذلك بحيث شمل النفقات الاخرى المتعلقة بعمل المنشأة ككل . ويراعى عدم المغالاة في هذه النفقات ، حيث ستضطر السلطة المالية الى الحد من هذه المغالاة .

٢- مبدأ سنوية الدخل : لما كانت التشريعات تعتمد على فرض مبدأ السنوية ، لذلك اعتمد المشرّع العراقي على هذا المبدأ وقرر خصم التكاليف السنوية التي انفقت للحصول على الدخل السنوي الذي يحصل عليه المكلف .

٣- الوثائق المقبولة في الاثبات : وهذا يتطلب ان تكون الوثائق التي تؤيد النفقات مقبولة لدى السلطة المالية . ويشترط فيها مايأتي :

أ- ان تكون القائمة مستنداً اصلياً : وعندئذ يتعذر قبول الصور ، لاحتمال مايحصل فيها من تلاعب او تزوير .

ب- التاريخ الذي تحدد في ضوئه السنة التي تم الانفاق خلالها .

جـ- توقيع المخول باصدار القائمة ، وينبغي ان يكون توقيعاً حياً لا ختماً .

د - معنون باسم المنشأة او المشروع بشكل لايرقى له الشك .

هـ- ان يكون الانفاق من ضمن نشاطه المشروع ، وليس غريباً عنه .

٤- ان تكون النفقات حقيقية ومؤكدة : حيث استبعد المشرّع العراقي النفقات غير الحقيقية . اي النفقات المحتملة ، اذ لايقبل تنزيل التخصيصات مقابل الخسائر المحتملة او مقابل الديون المشكوك في تحصيلها ، وكذلك لايقبل مخصص نفقات الشراء لتغطية مصاريف الاعتمادات المستندية التي يتعذر تحديدها بعد وصول البضاعة مخازن المنشأة ، وكذلك مخصص الدعاوى والغرامات وغير ذلك .

التكاليف واجبة التنزيل من الوعاء الضريبي

ان تحديد معنى التكاليف وشروط خصمها (تنزيلها) من الوعاء الاجمالي ينبغي ان يستتبعه تحديد انواع هذه التكاليف التي حددتها المادة الثامنة من القانون وهي :

١- **الفوائد المدفوعة** : تتمثل الفوائد المدفوعة بما يدفع لقاء اقتراض مبالغ تستثمر في انتاج الدخل او زيادته . ويقصد بها مكافأة رأس المال المقترض من الغير ، ويجري دفع هذه المبالغ بنسبة مئوية معينة ولمدة معينة مقابل استخدام تلك القروض في انتاج الدخل او زيادته .

ويشترط في تنزيل هذه الفوائد مايأتي (٤٨) :

١- ان تكون الفائدة نتيجة قرض ثابت بوثيقة مقبولة .

٢- ان يكون الدين حقيقياً وليس صورياً .

٣- ان يكون استثمار القرض في الحصول على الدخل المشمول بالضريبة او زيادته، فاذا كان الغرض من القرض لاعلاقة له بمصدر الدخل فلا تنزل الفائدة المدفوعة منه .

٤- يفترض ان يكون طرفا العقد مستقلين عن بعضهما ، بحيث يكون لكل منهما ذمة مالية منفصلة . حيث ليس للمكلف ان يجري فائدة على رأس المال الذي استثمره هو في سبيل الحصول على الدخل .

٥- ان لاتتجاوز نسبة الفائدة الحد المقرر قانوناً . اي الحد المقرر بالقانون المدني وهي (٧٪) سنوياً .

٢- بدل الايجار واندثار الأبنية وكلفة المساطحة السنوية : وتتحدد بثلاث نقاط رئيسة ، هي (٤٩) :

١- ايجار المحل المستأجر

أ- يشترط ان يكون بدل الايجار مدفوعاً فعلاً خلال السنة .

ب- ان يكون المحل المستأجر مستغلاً فعلاً لأنتاج الدخل .

جـ- ان يكون هناك عقد ايجار ينظم ايجاره .

٢- اندثار بناء المحل المستغل للحصول على الدخل اذا كان ملكاً صرفاً للمكلف ، ويعفى بدل ايجاره المقدر من ضريبة العقار (٥٠)، ويعد هذا مبدأ جديداً في التشريع الضريبي ، حيث كانت دوائر ضريبة العقار تتولى تقدير بدل ايجار المستغل في ظل القوانين السابقة . ويتم في ظل هذه الفقرة الاعتماد على كلفة الأبنية المشيدة على الأرض المملوكة ملكاً صرفاً ، وتضرب هذه الكلفة بنسبة مئوية ، ويمثل الناتج قسط اندثار الأبنية المسموح به لغرض تنزيلها من الأيرادات .

٣- القسط السنوي للمساطحة : لقد اشار المشرع الى تنزيل القسط السنوي لكلفة المساطحة المتضمنة بدل ايجار الأرض وكلفة المنشآت المقامة عليها ، اذا كان المحل المستغل للحصول على الدخل منشأ على عرصة تعود ملكيتها الى الغير ، ويعفى بدل ايجاره المقدر من ضريبة العقار (٥١). وهذا ايضاً مبدأ جديد .

مثال : استأجر مكلف ارضاً لمدة عشرين سنة ، وشيد عليها ابنية بكلفة مقدارها (٣٠٠٠٠٠) دينار ، علماً بان الايجار المدفوع عن المدة المذكورة (٢٠٠٠٠٠) دينار .

ان حساب القسط السنوي لكلفة المساطحة تكون

(٣٠٠٠٠٠ + ٢٠٠٠٠٠) ÷ ٢٠ سنة = ٢٥٠٠٠ دينار ويمثل القسط السنوي لكلفة المساطحة المسموح تنزيلها سنوياً من الأيرادات .

٣- صيانة المكائن والالات والمعدات او تبديل العدد والأدوات (٥٢)

ويقصد بها المبالغ المصروفة لصيانة المكائن والالات والمعدات او تبديل العدد والأدوات ، وتصنف المكائن والالات والمعدات ضمن فقرة الموجودات الثابتة (٥٣) . وتهدف هذه النفقات الى (٥٤) :

١- اعادة الأصل الى سابق انتاجه دون ان تؤدي تلك النفقات الى زيادة جوهرية في قيمة الأصل الذي تمت صيانته .

٢- لاتؤدي الى تخفيض في كلفة انتاج السلعة .

٣- ان تكون معززة بوثائق ومستندات مقبولة قانونياً .

٤- ان تكون متحققة خلال السنة التي نجم فيها الايراد ذاتها .

٥- وعند توفر هذه الشروط يقتضي الأمر تنزيلها من الدخل .

٤- اندثار واطفاء الموجودات

قضت الفقرة (٤) من المادة الثامنة من القانون بتنزيل نسبة تمثل كلفة اندثار الموجودات الثابتة ، والفقرة (١١) تناولت اقساط اطفاء الموجودات غير المادية (٥٥) . كما تجدد هذه النسب بنظام اقساط (٥٦) .

ويقصد بالأندثار : توزيع تكلفة الأصل بطريقة منظمة على فترات استخدامه ، وتحمل كل فترة زمنية بتكلفة الخدمات التي قدمها الأصل خلال تلك الفترة .

ويشكل الأندثار عنصر من عناصر التكاليف يقتضي الأمر تحميله على الأيرادات دون انتظار ماتسفر عنه الحسابات الختامية من ارباح او خسائر .

اما الأطفاء فيقصد به ، تحويل تكلفة اصل غير ملموس الى نفقة على مدى حياته الأنتاجية .

٥- الديون المعدومة

الديون المعدومة هي الديون التي يتعذر تحصيلها وتتعلق بمصدر الدخل عندما تقتنع السلطة المالية بان تحصيلها قد اصبح متعذراً خلال السنة ، حتى ولو كان اداؤها مستحقاً قبل بدايتها على ان مايستوفيه المكلف من الديون التي اصبح تحصيلها متعذراً في سنة معينة تفرض عليها الضريبة في سنة استيفائها ، ولا يشمل ذلك المبالغ التي يمكن استردادها وفقاً لنصوص عقد تأمين (٥٧) .

يتطلب تسليط الضوء على الديون المعدومة تحديد انواع الديون تمهيداً لتحديد الديون الجائز خصمها من الأيرادات والشروط الواجب توفرها عند اجراء عملية التنزيل ، ومن ثم تحديد الديون التي يعاد استيفاؤها وكيفية معالجة خضوعها ضريبياً ، وعدم اعتبار الديون المؤمنة من الديون المتعذر تحصيلها ، هذا ولايجوز تنزيل الديون المشكوك في تحصيلها قطعاً .

١- انواع الديون (٥٨)

أ - الديون الجيدة : وتمثل تلك التي يؤمل تحصيلها من المدينين ، ويتوقف ذلك على السياسة الأئتمانية التي تتبعها المنشأة المعنية وكيفية متابعة عملية تسديدها .

ب- الديون المشكوك في تحصيلها : وتمثل الديون التي يصعب الجزم بتعذر تحصيلها على الرغم من ان الغالب عليها عدم امكانية تحصيلها ، مثل الديون المؤجلة لعدة مرات .

جـ- الديون المتعذر تحصيلها : وتمثل الديون الميتة (الهالكة) ، وهي تلك الديون التي يتعذر تحصيلها بصفة مؤكدة بسبب ان المدين قد أشهر افلاسه او إعساره او توفى بدون تركة يمكن الرجوع عليها ، او انقضاء الدين بالتقادم ، او هلاك اموال المدين التي تشكل ضماناً عاماً للدائنين .

٢- شروط تنزيل الديون الميتة : يشترط في تنزيل هذه الديون مايأتي :

أ- تعلق الدين بمصدر الدخل : طالما ان الدين يتعلق بمصدر الدخل فهذا يعني ان من الجائز تنزيله من الدخل ، وعندئذ فان القروض المقدمة من المكلف لآخرين

لاعلاقة لها بنشاط المكلف ، وبالتالي لايجوز تنزيلها ، كما لايجوز تنزيل الديون الميتة المتعلقة بدخل معفى من الضريبة .

ب- قناعة السلطة المالية : ويقصد بها ضرورة توفر قناعة كافية لدى السلطة المالية يتعذر تحصيل هذه الديون خلال السنة . وقد سبق لمحكمة التمييز ان ايدت في القضية رقم ٤٢/١١٦ تاريخ ١٩٤١/١١/٢٣ (٥٩) ان توفر الأسباب المقنعة للسلطة المالية باعتبار الديون ميتة وتنزيلها من الأرباح التي يحققها المكلف ضروري ، وبالتالي تصنيفها ضمن الديون التي يستحيل تحصيلها او مشكوك فيه . وأي ادعاء مجرد بكون الدين ميتاً دون توضيح الأسباب التي تقتنع بها السلطة لأنه لايمثل قيداً عليها وهي بصدد تقديرها بقصد فرض الضريبة .

أما تلك الديون التي سبق ان اعتبرت ميتة في سنة سابقة فيمكن اضافتها الى ارباح السنة التي حصلت فيها . في حين ان الديون الموثقة برهن تأميني او عقد تأمين فانها غير مشمولة بالتنزيل من الدخل .

٦- الضرائب والرسوم

وتتمثل بالضرائب والرسوم المدفوعة فعلاً باستثناء ضريبة الدخل وضريبة العقار وقد جاء النص صريحاً بالسماح بتنزيل جميع الضرائب والرسوم من وعاء الضريبة ، غير انه استثنى من هذه العملية كلاً من ضريبة الدخل بموجب القانون ذاته ، وكذلك ضريبة العقار المفروضة بالقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل (٦٠) .

وعلى الرغم من وضوح نص القانون ، الا ان السؤال المطروح هو : هل يجوز تنزيل الغرامات التي تستحصلها الجهات الرسمية جراء المخالفات التي يرتكبها المكلفون او مَنْ هم مسؤولون عنهم ؟

وللأجابة على هذا التساؤل يقتضي الأمر ان نعود الى المادة الثامنة التي تشير في مقدمتها الى تنزيل ماينفقه المكلف للحصول على الدخل خلال السنة التي نجم فيها . ولما كانت الغرامات ليست من النفقات المتعلقة بانتاج الدخل ، وانما تمثل عقوبات مالية تفرض على المكلف بسبب مخالفاته الشخصية والتي لاتتصل بنشاطه الأقتصادي ، وبذلك لايجوز تنزيل هذه النفقات من الدخل .

٧- التوقيفات التقاعدية

اجاز قانون ضريبة الدخل النافذ تنزيل التوقيفات التقاعدية والمساهمات التي تقررها قوانين التقاعد والضمان الأجتماعي (٦١) . ومن المعلوم ان جواز تنزيلها من الدخل ناشئ من ان المكلف ملزم بدفعها بحكم القانون . هذا وحدد قانون العمل والضمان الأجتماعي نسبة المساهمات المدفوعة عن المكلفين من قبل دوائرهم بحدود (١٢٪) من رواتب الموظفين والعمال (٦٢) .

٨- التبرعات

يقصد بالتبرعات الأموال التي يتم صرفها الى دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والجهات العلمية والتهذيبية والخيرية والروحانية التي يعترف بها القانون ، ويشترط ان يصدر وزير المالية بياناً يحدد فيه اسماء تلك الجهات اذا اقتضت الحاجة الى ذلك . كما تشمل التبرعات التي تتم بموجب اكتتابات تجيزها الحكومة (٦٣) .

ولكي تنزل هذه التبرعات من الدخل ينبغي توفر الشروط الآتية :

أ- ان تكون مصروفة في العراق .

ب- ان تكون مصروفة الى دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي ، والجهات العلمية والتهذيبية والخيرية والروحانية التي يحدد لها وجود قانوني من خلال الأعتراف بوجودها .

جـ- ان يصدر من وزير المالية بياناً يحدد فيه اسماء هذه الجهات ، وكذلك يشمل التبرعات الجارية بموجب اكتتابات تتم اجازتها من قبل الحكومة العراقية .

د- ان لاتكون هذه التبرعات مصروفة للمجهود الحربي ، حيث قضى قرار مجلس قيادة الثورة رقم ١٤٤٠ في ١٩٨٢/١٢/١٤ (٦٤) بعدم سريان احكام الفقرة (٨) من القانون على التبرعات المقدمة للمجهود الحربي .

غير ان المبالغ التي ينبغي خصمها كنفقات من الأيراد غير محددة بحدود عليا ، وانما تركت مطلقة (٦٥) .

٩- النفقة الشرعية

يقضي القانون بتنزيل النفقة الشرعية التي حكمت بها محكمة ذات اختصاص ودفعها المكلف نقداً عن افراد لايستحق عنهم السماح القانوني المنصوص عليه في

المادة (١٢) من قانون ضريبة الدخل النافذ (٦٦) .

غير ان المشرع قد اشترط لتنزيل النفقة الشرعية مايأتي :

أ- ينبغي ان تكون هذه النفقة محكوم بها من قبل محكمة ذات اختصاص ، وهي المحكمة الشرعية للمسلمين ومحكمة الأحوال الشخصية لغيرهم .

ب- ان تكون مدفوعة نقداً ؛ وبهذا قطع المشرع الطريق على مثيلتها التي تدفع عيناً كالأغذية والملابس وغيرها ، حيث اعتبرها تبرعاً ولكنه غير قابل تنزيله من الدخل.

جـ- ان يكون دفعها لمن لايستحق المكلف عنه سماحاً قانونياً بموجب المادة (١٢) من قانون ضريبة الدخل النافذ ، كالأبوين والأخوان والأشقاء وغير الأشقاء والزوجة المطلقة .

والحقيقة ان هذه النفقة ليست لها علاقة بانتاج الدخل ، وقد ادرجت ضمن مادة التنزيلات خروجاً على المفهوم الضيق للدخل الذي اعتمده المشرع .

١٠- اقساط التأمين

وهي اقساط التأمين على الحياة ولاتتجاوز (٢٠٠٠) دينار و (٥٠٠) دينار عن اقساط التأمين الاخرى (والاخيرة هي التي ليس لها علاقة بمصادر الدخل)(٦٧) والتي يدفعها المكلف خلال السنة بشرط ان يكون التأمين لدى شركة عراقية .

ان تنزيل هذه الكلف من ايرادات المكلف مشروط بما يأتي (٦٨) :

أ- ان تكون شركة التأمين عراقية .

ب- ان لايتجاوز مجموع الاقساط على الحياة (٢٠٠٠) الفي دينار .

جـ- ان يكون قسط التأمين مدفوعاً خلال السنة المالية التي يعود اليها وبتأييد من شركة التأمين العراقية .

د- تنزل اقساط التأمين عن الزوجة (ربة البيت) التي ليس لها دخل خاضع للضريبة، وكذلك الاولاد القاصرين الذين ليس لهم دخل ، مع ملاحظة عدم تجاوز مبلغ التأمين (٢٠٠٠) الفي دينار .

هـ- تنزل اقساط التأمين المدفوعة عن الزوجة التي لها دخل خاضع للضريبة وكذلك الاولاد القاصرين الذين لهم دخل في حالة دمج مدخولات الزوجة او القاصرين

مع دخل الزوج ، مع ملاحظة عدم تجاوز مبلغ التأمين للجميع (٢٠٠٠) الفي دينار .

كذلك تنزل اقساط التأمين الاخرى التي يدفعها المكلف ولا علاقة لها بمصادر الدخل ، والتي يتم دفعها خلال السنة المالية وبشرط ان يكون هذا التأمين قد تم لدى شركة تأمين عراقية ، مع ملاحظة عدم تجاوز مبلغ التأمين البالغ (٥٠٠) خمسمائة دينار .

وقد اوضحت السلطة المالية كيفية تنزيل اقساط التأمين على الحياة من خلال الاشارة الى ان النص قد جاء مطلقاً ولم يشترط ان يكون التنزيل من مصادر دخل المكلف الثابتة كالرواتب والاراضي وغيرها ، وهي (السلطة المالية) ترى ان نص الفقرة (١٠) من المادة الثامنة يمثل أمراً ينبغي تطبيقه من خلال تنزيل اقساط التأمين على الحياة من جميع مصادر دخل المكلف عند تقدير ارباحه سواء كان حسابها ثابتاً بوثائق مقبولة ام غير ثابت ، وليس هناك فرق بين مصدر وآخر طالما ان السلطة المالية قد توصلت الى تحديد الربح وفرض الضريبة عليه (٦٩).

ويلاحظ ان السلطة المالية في هذا المنحى قد حققت قفزة علمية كبيرة في مجال التطبيق ، حيث جعلت روح القانون هي السائدة في عملية التطبيق .

١١- نفقات اخرى وموقف القانون منها

يلاحظ ان المادة الثامنة من قانون ضريبة الدخل النافذ قد نصت على انه (ينزل من الدخل كل ماينفقه المكلف للحصول عليه خلال السنة التي نجم فيها والمؤيد حسابها بوثائق مقبولة بما في ذلك)، ثم ادرج المشرع النفقات الواجب تنزيلها من الايرادات باحدى عشرة فقرة . واذا كان الاساس في تطبيق هذا النص هو وجوب التنزيل فان السلطة المالية قد قطعت باب الاجتهاد عندما اعتبرت النص المشار اليه امراً واجب التنفيذ وينبغي التقيد به (٧٠).

وعلى الرغم مما نصت عليه المادة اعلاه من حيث تعدادها للنفقات واجبة التنزيل من الايراد ، الا ان هذا التعداد كان على سبيل التمثيل لا الحصر ، ذلك ان هناك نفقات اخرى واجبة التنزيل من الدخل لم يعددها المشرع ضمن المادة الثامنة المذكورة اعلاه .

وبناء عليه يمكن القياس على ماذكرته المادة الثامنة واعتبار هذه النفقات الداخلة في انتاج الدخل الذي يشكل وعاء الضريبة واجبة التنزيل لان المكلف يتحملها ايضاً، وهي على سبيل المثال لا الحصر ، وتطبق عليها الشروط التي سبق شرحها وهي :

١- المواد الأولية .

٢- الرواتب والأجور والمزايا العينية .

٣- مواد التعبئة والتغليف .

٤- اجهزة الكهرباء والماء والهاتف ... الخ .

٥- نفقات الحملة الأعلانية .

١٧- النفقات غير المسموح بتنزيلها

ان المشرع العراقي لم يتطرق الى تحديد النفقات غير المسموح بتنزيلها في قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ على خلاف قوانين ضريبة الدخل السابقة(٧١)، معتمداً على مانصت عليه المادة الثامنة المتعلقة بمعيار استخدام النفقة في انتاج الدخل ، حيث يتم في ضوئه استبعاد جميع النفقات التي لاعلاقة لها بانتاج الدخل وعدم السماح بتنزيلها من الايرادات .

غير ان المادة التاسعة من القانون المتعلقة برواتب المدير المفوض قد جرى تعديلها بموجب قانون التعديل رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤ (٧٢) واصبحت كالآتي : (لايسمح بتنزيل مايزيد على خمسة عشر الف دينار المدفوعة لقاء راتب ومخصصات واكراميات وعمولات المدير المفوض للشركة الخاضعة للضريبة في الشركات المحدودة)(٧٣).

ان هذا النص الجديد للمادة التاسعة قد جاء بمبدأ جديد وهو ان المبلغ الذي سيدفع للمدير المفوض لايتجاوز خمسة عشر الفاً ، ولم يشر الى زيادة المبلغ اذا تولى ادارة الشركة اكثر من مدير واحد . كما ان هذه المادة يقتصر تطبيقها على الشركات المحدودة دون غيرها من الشركات المشار اليها في المادة السادسة من قانون الشركات رقم (٣٦) لسنة ١٩٨٣ المعدل .

سادساً – نقل مصدر الدخل والخسائر واجبة الخصم

١- نقل مصدر الدخل(٧٤)

تبرز حالات نقل مصدر الدخل من شخص لآخر في الشركات ، وبخاصة الشركات المساهمة والمحدودة . حيث يتم انتقال الملكية في رأس مال الشركات من مكلف الى آخر دون ان يؤثر هذا الانتقال على الحقوق والالتزامات للشركة او عليها ، مع ضرورة استحصال موافقة السلطة المالية على عملية الانتقال وحصول قناعتها في نتائجها . ويترتب على نقل المصدر انتقال الحقوق والالتزامات معه الى المالك الجديد، وبخاصة فيما يتعلق بتنفيذ الفقرة (٤) من المادة العاشرة من قانون ضريبة الدخل .

غير ان حالة نقل الخسارة عند نقل مصدر الدخل في المشاريع الفردية ، اي بين الاشخاص الطبيعيين تبدو انها اكثر صعوبة وتعقيداً ، حيث ان المالك الجديد يحل بمحل المالك القديم ، ومن ثم تثبت له جميع الحقوق وتترتب عليه جميع الالتزامات المرتبطة (كليهما) بمصدر الدخل المنقول ، وذلك بعد قناعة السلطة المالية وموافقتها على عملية النقل .

٢- الخسائر واجبة الخصم (٧٥)

يرتبط موضوع نقل الدخل بالخسارة التي يتحملها ، ولذلك فان معالجتها بفصل واحد امر في غاية الاهمية .

الخسارة الضريبية : هي النقص الحقيقي في بعض مصادر دخل المكلف خلال الفترة المالية والمؤيد حسابها بوثائق مقبولة قانونا ويجب ان يكون هذا المصدر خاضعاً للضريبة . في حين ان الخسارة من الناحية المحاسبية تمثل الزيادة الحاصلة في النفقات عن ايرادات الوحدة الاقتصادية المتحققة خلال الفترة المالية .

وتأسيساً على ماتقدم فان الخسارة المحاسبية تتعلق بجميع مصادر دخل المكلف، بحيث لاتميز بين الدخول الخاضعة للضريبة وتلك المعفاة منها ، بينما الخسارة الضريبية ينصب اهتمامها على الدخل الخاضع للضريبة . اما الدخول المعفاة من الضريبة فهي ليست موضوع نقاش في مجال تنزيلها .

أ- شروط تنزيل الخسائر

١- ان تكون الخسارة التي لحقت المكلف في بعض مصادر دخله ناجمة في العراق .

٢- ان يكون حسابها ثابتاً بوثائق مقبولة قانوناً ، وهذا يتطلب ان يتوفر لدى المكلف مستندات وسجلات منتظمة تؤيد اثبات الخسارة بحيث تقبل في مثل هذه الحالة. وهذا ماأيدته محكمة التمييز (٧٦) بقولها : (وجد ان اللجنة عند اصدارها قرارها المميز ، القاضي بالغاء التقدير - كانت قد حققت في موضوع الخسارة، وقد ثبت لديها بيانات تحريرية بحصولها - وبناء على تلك البيانات المعتبرة اصدرت قرارها ، وحيث ان قرارها يعتبر مستكملاً اسباب الصحة قرر تصديقه).

٣- لايجوز تنزيل خسارة مصدر الدخل المعفي : لايسمح بتنزيل خسارة مصدر الدخل المعفي من مصادر الدخل الخاضعة للضريبة . فلو ان لمكلف معين دخل زراعي ، وهو معفي بحكم القانون ، وحصلت فيه خسارة ، ولدى المكلف نفسه دخل ناشئ من تجارة وهذا الدخل خاضع للضريبة ، وحقق المكلف من هذا النشاط ارباحاً فلايجوز تنزيل خسارة الدخل الزراعي من دخل التجارة لان الدخل الزراعي معفي . كما ان نص المادة الحادية عشرة تقدم مؤشراً دقيقاً بان الخسارة المشمولة بالتنزيل هي التابعة لمصادر الدخل الخاضعة للضريبة . وقد اوضحت لجنة الاستئناف الثانية هذا الاتجاه بقولها (٧٧) : (لما كان ليس للسلطة المالية ان تحاسب المكلف عن ارباحه عن مصدر الدخل المعفي ، ومن باب أولى ليس للمكلف ان يتمسك بطلب تنزيل خسائره في المشروع المعفي ... من مصادر دخله الاخرى الذي نجمت منه من حفر آبار نفط الرميلة ، وعليه قررت رد استئنافه وتأييد قرار السلطة المالية) .

٤- لايجوز تنزيل الخسائر الرأسمالية : لما كان المشرّع قد استبعد الارباح الرأسمالية من الخضوع للضريبة(٧٨) . فانه بالتبعية يستبعد الخسائر الرأسمالية من نطاق التنزيل من الايرادات . وهذا ماسارت عليه قرارات اللجان التدقيقية ، حيث نص قرار لجنة التدقيق الاولى على مايأتي (٧٩) : (وجد ان المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل رقم ٩٥ لسنة ١٩٥٩ قد عددت مصادر

الدخل الذي تفرض عليه الضريبة ولم يكن من ضمنها الارباح الرأسمالية ، وعليه فان الخسارة الرأسمالية لاتعتبر من الخسائر التي تنزل من دخل الشركة عند التقدير . بل يتحملها المساهمون وعليه تعين رد الاستئناف الواقع حول هذه النقطة ايضاً . وتأسيساً على ماتقدم تقرر رد الاستئناف وتأييد تقدير السلطة المالية وصدر القرار بالاتفاق في ١٢/١/١٩٨١) .

٥- تنزيل الخسائر من الارباح الناجمة من المصادر الاخرى الخاضعة للضريبة وللسنة التقديرية نفسها ، فلو كان لمكلف معين مصادر عدة للدخل : الاستيراد ، نقل ملكية العقار ، احتراف التجارة بالاسهم والسندات . وعلى افتراض بان حصلت لدى هذا المكلف خسارة في مصدر دخله من الاستيراد ، وبعد توفر الشروط المتعلقة بضرورة احتسابه بوثائق مقبولة قانوناً يمكن ان يتم تنزيل تلك الخسارة من بقية مصادر الدخل الاخرى المشار اليها في اعلاه ، ولكن بشرط ان تكون تلك الخسارة قد حدثت في نفس السنة التقديرية التي نجم فيها ربح المكلف في المصادر الاخرى .

٣- ترحيل الخسائر

في حالة قناعة السلطة المالية بالخسائر التي يتحملها المكلف يجري تنزيلها من الارباح الناجمة من المصادر الاخرى للسنة نفسها . وفي حالة عدم امكانية تسديد الخسارة من مصادر الدخل الخاضعة للضريبة ينقل حسابها وتنزل من دخل المكلف ويتم ترحيلها للسنوات اللاحقة بقصد تنزيلها من ارباح المكلف . وقد حدد المشرع الفترة التي ترحل لها بخمس سنوات وبشرطين محددين ، هما :

أ - لايسمح بتنزيل اكثر من نصف الدخل الخاضع للضريبة في كل سنة من السنوات الخمس .

ب- لايجري تنزيل الخسارة الا من مصدر الدخل التي نجمت عنه نفسها .

وقد اوضحت لجنة التدقيق الاولى مسألة ترحيل الخسائر لخمس سنوات بقولها(٨٠) : (لدى التدقيق والمداولة وجد ان السلطة المالية قدرت شركة (أ) عن ربح قدره (٢٨٤٥٦٩) ديناراً واعترضت الشركة على التدوير طالبة تنزيل خسارة السنة السابقة ١٩٨٥ وتوزيع الربح على سنوات العمل ، وبعد اطلاع اللجنة على اللوائح المتبادلة بين الطرفين والاستئناف واقوال الطرفين قررت اللجنة : تنزيل الخسارة للسنة ١٩٨٥ من الارباح الناجمة من المصادر الاخرى وتنزيله من دخل المكلف خلال خمس سنوات متصلة وبعد التثبت من صحتها بوثائق معتبرة من قبل السلطة المالية استناداً لنص المادة (١١) من قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل وصدر القرار بالاتفاق بتاريخ ٢٨/٨/١٩٩٠) .

غير ان ترحيل الخسائر الى السنوات اللاحقة يراعى فيه توافر الشرطين الآتيين:

١- لايسمح بتنزيل اكثر من نصف الدخل الخاضع للضريبة في كل سنة من السنوات الخمس . كما ينبغي ان تجرى تسديدات الخسارة للسنوات الخمس بصورة متصلة ، بحيث لايتخللها حالة من حالات الانقطاع ، وكذلك فان عملية استمرار المشروع في الحصول على الارباح لاتقطعها حالة خسارة . والمثال الآتي يوضح كيفية تنزيل الخسائر خلال خمس سنوات متصلة .

مثال : بلغت خسارة المكلف (س) من مصدر أرباح الاستيراد للسنة المالية المنتهية في ٣١/١٢/١٩٨٨ مبلغاً مقداره (١٥٠٠٠) دينار. وقد حقق هذا المكلف خلال السنوات الخمس اللاحقة الارباح المؤشرة ازاءها والمتعلقة بمصدر الدخل نفسه .

٦٠٠٠ دينار صافي ربح الاستيراد للسنة المنتهية في ٣١/١٢/١٩٨٩

٥٠٠٠ دينار صافي ربح الاستيراد للسنة المنتهية في ٣١/١٢/١٩٩٠

٦٠٠٠ دينار صافي ربح الاستيراد للسنة المنتهية في ٣١/١٢/١٩٩١

٨٠٠٠ دينار صافي ربح الاستيراد للسنة المنتهية في ٣١/١٢/١٩٩٢

٩٠٠٠ دينار صافي ربح الاستيراد للسنة المنتهية في ٣١/١٢/١٩٩٣

عندئذ تكون تسديدات الخسائر للسنوات التقديرية المتصلة اعلاه كالاتي :

مقدار الربح الصافي /دينار	المبلغ المسموح بتنزيله (٥٠٪) من الربح / دينار	الخسارة المنزلة دينار	السنة التقديرية
٦٠٠٠	٦٠٠٠ × ٥٠٪ = ٣٠٠٠	٣٠٠٠	١٩٩٠
٥٠٠٠	٥٠٠٠ × ٥٠٪ = ٢٥٠٠	٢٥٠٠	١٩٩١
٦٠٠٠	٦٠٠٠ × ٥٠٪ = ٣٠٠٠	٣٠٠٠	١٩٩٢
٨٠٠٠	٨٠٠٠ × ٥٠٪ = ٤٠٠٠	٤٠٠٠	١٩٩٣
٩٠٠٠	٩٠٠٠ × ٥٠٪ = ٤٥٠٠	٢٥٠٠	١٩٩٤
		١٥٠٠٠	

يلاحظ ان المبلغ (٢٥٠٠) دينار هو الذي احتسب تنزيله من صافي ربح المكلف خلال السنة الخامسة (١٩٩٤ التقديرية) . وذلك لأنه يمثل المبلغ المتبقي من الخسارة التي لحقت المكلف خلال الفترة البالغة (١٥٠٠٠) دينار .

اما في حالة تعذر تنزيل كامل خسارة المكلف من ارباح السنوات الخمس ، فان المبلغ المتبقي من الخسارة يعد عبئاً على رأس المال ، وعلى المكلف ان يتحمله وحده(٨١).

٢- لاتنزل الخسارة الا من مصادر الدخل الذي نتجت عنه ولو كانت لدى مكلف معين مصادر عدة للدخل وتحققت خسارة في احدها وجرى ترحيلها الى السنوات اللاحقة ، فلايجوز في هذه الحالة تنزيل هذه الخسارة التي لحقت ذلك المصدر الا من الارباح المتحققة للمصدر ذاته .

تشير التطبيقات الى وجود تفسيرين لمصادر الدخل ، يأخذ احدهما بالمفهوم الواسع لمعنى الدخل ، حيث يبني افتراضاته ونتائجه عليه ، وينطلق هذا المفهوم من نص المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل النافذ ، التي حددت مصادر الدخل بخمس مجموعات ، وقد تضمنت كل مجموعة منها تفاصيلها ضمن فقراتها . وبناء عليه يتجه هذا المفهوم الى ان مدخولات المكلف من بعض او جميع ماورد في الفقرة (١) من المادة الثانية من القانون المذكور تصبح ناجمة من مصدر واحد .

فلو لحقت مكلف معين خسارة مرحلة من نشاطه الاستيرادي فلا مانع من تنزيلها من الارباح التي حققها من دخل المقاولات او دخل مشروع صناعي طالما ان جميع هذه الدخول تقع ضمن مصدر دخل واحد ، حيث انها وردت ضمن الفقرة (١) من المادة الثانية ، من مصادر الدخل الذي تفرض عليه الضريبة . وبناء عليه يجب تنزيل خسارة احدهما من الارباح التي حققها الثاني او بالعكس لانهما يمثلان ارباح وخسائر تحققت في مصدر ضريبي واحد(٨٢) .

ويقصد بالمفهوم الضيق لمصدر الدخل تسمية كل دخل باسمه . فلو فرضنا ان لدى مكلف معين مصادر عدة للدخل : استيراد ، تصدير ، مقاولات ، مشروع صناعي- ففي هذه الحالة يصبح للمكلف اربعة مصادر للدخل ولو انها تقع ضمن الفقرة (١) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل النافذ . وقد ايدت هذا الاتجاه تطبيقات السلطة المالية (٨٣) .

وهذا يعني ان التطبيقات العملية قد أخذت بالمفهوم الضيق لمصدر الدخل ، اي تنزيل خسارة الاستيراد من الارباح المتحققة من الاستيراد وخسارة المشروع الصناعي تنزل من دخله ، وهكذا . حتى ولو ان جميع هذه المدخولات مشار اليها في الفقرة (١) من المادة الثانية . والحقيقة ان مبدأ تنزيل الخسارة المرحلة مبني اساساً على المصادر التي يقدمها في حساباته الاصولية وينبغي ان تكون موثقة ومقبولة .

وتأسيساً على ماتقدم لايجوز تنزيل الخسارة المرحلة عن نقل ملكية العقار بالنظر لعدم وجود حسابات اصولية يقدمها المكلف . وقد أخذت السلطة المالية بهذا المبدأ(٨٤) .

سابعاً - سعر (مقياس) الضريبة

يعتمد المشرّع في ضريبة الدخل في العراق على نوعين من السعر وهما :

أ - السعر التصاعدي : وهو السعر الذي يزداد مع ارتفاع شرائح الدخل حتى تصل الى نسبة (٥٠٪) عند احتساب الضريبة على دخل الفرد المقيم ، والى (٥٥٪) على دخل الفرد غير المقيم .

اما بالنسبة للشخص المعنوي (الشركات) فتبلغ اعلى نسبة لها (٤٥٪) على دخل

الشركة المحدودة . ونسبة (٤٠٪) على دخل الشركات المساهمة الخاصة ، و(٣٥٪) في الشركات المساهمة المختلطة ، والى (٣٠٪) على دخل المكلف المقيم غير العراقي الذي يعمل لدى القطاع الخاص .

ب- السعر النسبي : وهو السعر الذي لايتغير مع ارتفاع مقدار الوعاء الضريبي ، ولا مع نقص الوعاء ، ويصرف النظر عن ظروف المكلف .

ان المبدأ العام الذي اعتمده المشرّع العراقي هو السعر التصاعدي ، ويطبق السعر النسبي استثناء من المبدأ العام وفي حالة واحدة في المادة التاسعة عشرة من قانون ضريبة الدخل النافذ . وسنأتي على توضيح المادة الخامسة من القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤ التي عدلت المادة الثالثة عشرة من القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ قانون ضريبة الدخل النافذ :

اولاً - سعر الضريبة على دخل الشخص الطبيعي

١- دخل الفرد المقيم

تفرض الضريبة وفقاً للنسب المؤشرة على دخل الفرد المقيم عن كل سنة تقديرية بعد منحه السماحات القانونية المنصوص عليها في المادة الثانية عشرة من هذا القانون .

١٠٪ عشرة من المئة لغاية ٢٥٠٠٠ خمسة وعشرون الف دينار

١٥٪ خمس عشرة من المئة مازاد على ٢٥٠٠٠ دينار لغاية ٧٠٠٠٠ سبعين الف دينار

٢٠٪ عشرين من المئة مازاد على ٧٠٠٠٠ دينار لغاية ١٣٠٠٠٠ مئة وثلاثين الف دينار

٢٥٪ خمس وعشرين من المئة مازاد على ١٣٠٠٠٠ دينار لغاية ٢١٠٠٠٠ مئتين وعشرة الاف دينار

٣٠٪ ثلاثين من المئة مازاد على ٢١٠٠٠٠ دينار لغاية ٣٣٠٠٠٠ ثلاثمئة وثلاثين الف دينار

٣٥٪ خمس وثلاثين من المئة مازاد على ٣٣٠٠٠٠ دينار لغاية ٤٥٠٠٠٠ اربعمئة وخمسين الف دينار

٤٠٪ اربعين من المئة مازاد على ٤٥٠٠٠٠ دينار لغاية ٦٠٠٠٠٠ ستمئة الف دينار

٤٥٪ خمسة واربعين من المئة مازاد على ٦٠٠٠٠٠ دينار لغاية ٧٥٠٠٠٠ سبعمئة وخمسين الف دينار

٥٠٪ خمسين من المئة مازاد على ٧٥٠٠٠٠ سبعمئة وخمسين الف دينار

٢- دخل الفرد غير المقيم (عدا المنصوص عليه في المادة التاسعة عشرة من القانون) .

١٥٪ خمس عشرة من المئة لغاية ٣٠٠٠٠ ثلاثين الف دينار

٢٠٪ عشرين من المئة مازاد على ٣٠٠٠٠ دينار لغاية ٧٠٠٠٠ سبعين الف دينار

٢٥٪ خمس وعشرين من المئة مازاد على ٧٠٠٠٠ دينار لغاية ١٣٠٠٠٠ مئة وثلاثين الف دينار

٣٠٪ ثلاثين من المئة لغاية ١٣٠٠٠٠دينار لغاية ٢١٠٠٠٠ مئتين وعشرة آلاف دينار

٣٥٪ خمس وثلاثين من المئة لغاية ٢١٠٠٠٠ دينار لغاية ٣٣٠٠٠٠ ثلاثمئة وثلاثين الف دينار

٤٠٪ اربعين من المئة لغاية ٣٣٠٠٠٠ دينار لغاية ٤٥٠٠٠٠ اربعمئة وخمسين الف دينار

٤٥٪ خمس واربعين من المئة لغاية ٤٥٠٠٠٠ دينار لغاية ٦٠٠٠٠٠ ستمئة الف دينار

٥٠٪ خمسين من المئة لغاية ٦٠٠٠٠٠ دينار لغاية ٧٥٠٠٠٠ سبعمئة وخمسين الف دينار

٥٥٪ خمس وخمسين من المئة لغاية ٧٥٠٠٠٠ سبعمئة وخمسين الف دينار

كما حدد المشرّع في القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤ سعر الضريبة على الشركات، ولم يميز بين الشركة الصناعية وغير الصناعية ، حيث وضع لهما سعراً موحداً على خلاف ماكان سائداً قبل التعديل ، فقد ميز في الاسعار المفروضة على الشركات الصناعية ، فنجد ان الاسعار المفروضة عليها اقل من مثيلاتها غير الصناعية ، بالاضافة الى انه فرض سعراً تصاعدياً على الشركات المساهمة المختلطة بعكس ماكانت عليه قبل التعديل ، حيث كان السعر المفروض عليها نسبياً .

ثانياً- سعر الضريبة على دخل الشخص المعنوي

١- دخل الشركة المحدودة

١٠٪ عشر من المئة لغاية ٥٠٠٠٠ خمسين الف دينار

١٥٪ خمس عشرة من المئة مازاد على ٥٠٠٠٠ دينار لغاية ١٣٠٠٠٠ مئة وثلاثين الف دينار

٢٠٪ عشرين من المئة مازاد على ١٣٠٠٠٠ دينار لغاية ٢٥٠٠٠٠ مئتين وخمسين الف دينار

٢٥٪ خمس وعشرين من المئة مازاد على ٢٥٠٠٠٠ دينار لغاية ٤٠٠٠٠٠ اربعمئة الف دينار

٣٠٪ ثلاثين من المئة مازاد على ٤٠٠٠٠٠ دينار لغاية ٥٥٠٠٠٠ خمسمئة وخمسين الف دينار

٣٥٪ خمس وثلاثين من المئة مازاد على ٥٥٠٠٠٠ دينار لغاية ٧٠٠٠٠٠ سبعمئة الف دينار

٤٠٪ اربعين من المئة مازاد على ٧٠٠٠٠٠ دينار لغاية ٨٥٠٠٠٠ ثمانمائة وخمسين الف دينار

٤٥٪ خمس واربعين من المئة مازاد على ٨٥٠٠٠٠ ثمانمائة وخمسين الف دينار

٢- دخل الشركة المساهمة الخاصة

١٠٪ عشر في المئة لغاية ١٠٠٠٠٠ مئة الف دينار

١٥٪ خمس عشرة من المئة مازاد على ١٠٠٠٠٠ دينار لغاية ٣٠٠٠٠٠ ثلاثمئة الف دينار

٢٠٪ عشرين من المئة مازاد على ٣٠٠٠٠٠ دينار لغاية ٥٠٠٠٠٠ خمسمئة الف دينار

٢٥٪ خمس وعشرين من المئة مازاد على ٥٠٠٠٠٠ دينار لغاية ٧٥٠٠٠٠ سبعمئة وخمسين الف دينار

٣٠٪ ثلاثين من المئة مازاد على ٧٥٠٠٠٠ دينار لغاية ١٠٠٠٠٠٠ مليون دينار

٣٥٪ خمس وثلاثين من المئة مازاد على ١٠٠٠٠٠٠ دينار لغاية ١٢٥٠٠٠٠ مليون ومئتين وخمسين الف دينار

٤٠٪ اربعين من المئة مازاد على ١٢٥٠٠٠٠ مليون ومئتين وخمسين الف دينار

٣- دخل الشركة المساهمة المختلطة

١٠٪ عشر في المئة لغاية ١٥٠٠٠٠ مئة وخمسين الف دينار

١٥٪ خمس عشرة من المئة مازاد على ١٥٠٠٠٠ دينار لغاية ٤٠٠٠٠٠ اربعمئة الف دينار

٢٠٪ عشرين من المئة مازاد على ٤٠٠٠٠٠ دينار لغاية ٦٥٠٠٠٠ ستمئة وخمسين الف دينار

٢٥٪ خمس وعشرين من المئة مازاد على ٦٥٠٠٠٠ دينار لغاية ٩٥٠٠٠٠ تسعمئة وخمسين الف دينار

٣٠٪ ثلاثين من المئة مازاد على ٩٥٠٠٠٠ دينار لغاية ١٢٥٠٠٠٠ مليون ومئتين وخمسين الف دينار

٣٥٪ خمس وثلاثين من المئة مازاد على ١٢٥٠٠٠٠ مليون ومئتين وخمسين الف دينار

ويتضح من ذلك ان المشرّع العراقي لم يضع اسعاراً اخرى للشركات غير المقيمة، وانما ساوى في المعاملة الضريبية بين الشركات المحدودة والمساهمة المقيمة وغير المقيمة، وطبق عليها الاسعار الضريبية نفسها .

ثالثاً- دخل الشخص الطبيعي المقيم من غير العراقيين الذي يعمل بأجر في القطاع الخاص

استثناء من احكام الفقرة (١ -أ) من المادة الثالثة عشرة تفرض ضريبة على دخل المكلف المقيم من غير العراقيين العامل بأجر في القطاع الخاص وفقاً لنسب محددة . وعند التدقيق في الفقرة المذكورة وجدت انها تقرر منح المكلف سماحاً قانونياً . غير ان هذا الامر في هذه الحالة مختلف ، حيث لايمنح المكلف السماح القانوني واخضعته للضريبة بدون ان تمنحه هذا السماح المقرر قانوناً .

وهذه النسب هي :

١٠٪ عشر من المئة لغاية ٢٠٠٠٠ عشرين الف دينار

١٥٪ خمس عشرة من المئة مازاد على ٢٠٠٠٠ دينار لغاية ٤٠٠٠٠ اربعين الف دينار

٢٠٪ عشرين من المئة مازاد على ٤٠٠٠٠ دينار لغاية ٧٠٠٠٠ سبعين الف دينار

٢٥٪ خمس وعشرين من المئة مازاد على ٧٠٠٠٠ دينار لغاية ١٠٠٠٠٠ مئة الف دينار

٣٠٪ ثلاثين من المئة مازاد على ١٠٠٠٠٠ مئة الف دينار

وينبغي ان يؤخذ بعين الاعتبار فيما يتعلق بالفقرتين (١ و ٢ من اولاً) من هذا الفصل عند فرض الضريبة ماورد في الفقرة (٦) من المادة الثانية من مصادر الدخل الذي تفرض عليه الضريبة ، حيث تخضع اجزاء الدخل المضافة على حصص الارباح وفقاً للنسب التي تقابلها في التصاعد .

مثال : شركة محدودة غير معفاة بقانون الأستثمار الصناعي للقطاعين الخاص والمختلط ، وقد تحقق لكل شريك من الشركاء دخلاً مقداره (٧٠٠٠٠) دينار ، الا ان احد الشركاء تحقق له دخل عن الاستيراد مقداره (٦٠٠٠٠) دينار ، تحسب عليها الضريبة على الشكل الآتي :

١- تحسب مدخولات الشركة المحدودة غير المعفاة لاغراض التصاعد :

٢٥٠٠٠ × ١٠٪
٤٥٠٠٠ × ١٥٪] لاغراض التصاعد فقط

٢- وبذلك يحسب دخله الآخر (من الاستيراد) :

٦٠٠٠٠ × ٢٠ ٪ = ١٢٠٠٠ دينار الضريبة المتحققة

اما التطبيقات الواردة على السعر النسبي وفقاً للمادة التاسعة عشرة من القانون فان وعاءها الايرادات التي تعود لاشخاص غير مقيمين سواء كانوا اشخاصاً معنويين او طبيعيين ، وتفرض بنسبة (٢٠٪) على الايرادات الاتية :

١- فوائد السندات والرهنيات والقروض والودائع والسلف .

٢- التخصيصات السنوية او الرواتب التقاعدية او الدفعات السنوية الاخرى .

اما اذا كان لهؤلاء ايرادات اخرى غير ماذكر اعلاه فانها تخضع لسعر ضريبة تصاعدي .

وعلى الرغم من وضوح ذلك ، حيث ان المقصود بان غير المقيم الذي يستحق فوائد السندات التي يملكها في العراق او فوائد الرهنيات او القروض او السلف تحسب عليها نسبة الضريبة المقررة وهي (٢٠٪) ، فان الشخص المسؤول عن استقطاعها وارسالها الى السلطة المالية (دائرة الضريبة) يحق له ان ينزلها من اصل المبلغ المستحق للشخص غير المقيم .

اما المبالغ المشار اليها في الفقرة (٢) من المادة التاسعة عشرة فيقصد بها المبالغ المخصصة لغير المقيم مثل تخصيصات سنوية تشبه الرواتب ،وكذلك الرواتب التقاعدية التي تتشابه مع الرواتب . وقد كان هناك اشكالاً في ظل القانون السابق رقم ٩٥ لسنة ١٩٥٩ فيما يتعلق بتطبيق هذه المادة على الرواتب التقاعدية المشار اليها في الفقرة (١٣ – د) من المادة الاولى من القانون السابق ، اي ماهو السعر الواجب تطبيقه ، وهل هو (٢٠٪) النسبي ، ام يؤخذ بالسعر التصاعدي ؟ . هذا وقد تم حل هذا الاشكال حيث لم يشر الى هذه الفقرة ضمن المادة الاولى (الفقرة ١٣) منها المتعلقة بالمقيم ، ولذلك يتطلب الامر تطبيق المادة التاسعة عشرة على الرواتب التقاعدية لغير المقيم وتفرض عليها الضريبة بنسبة (٢٠٪) .

اما الدفعات السنوية الاخرى ، فتمثل الايرادات الدورية الناشئة عن العمل وحده ، او من رأس المال وحده ، ويجري دفعها شهرياً او اسبوعياً ، ام في فترات أطول او اقصر ، او يجري دفعها سنوياً ، سواء كانت هذه الدفعات متساوية او متباينة في مقدارها . وبذلك يخرج عن مفهوم الدفعات السنوية الاخرى جميع الارباح التجارية والصناعية العائدة الى اشخاص يقيمون خارج العراق (٨٥).

فالمكلف الذي يتحقق له ارباح تجارية او صناعية يخضع للتصاعد ، ولا تسري عليه احكام المادة التاسعة عشرة استناداً الى نص الفقرة (٥) من هذه المادة ، التي تشير الى (لاتطبق الفقرات الواردة في هذه المادة على حصص الارباح المدفوعة من قبل أية شركة من الدخل الذي دفعت عنه الضريبة او الواجب دفعها عنه من قبل تلك الشركة).

ثامناً - طرق تقدير الدخل الخاضع للضريبة

من المفروض ان تتعرف الادارة الضريبية على الوعاء الضريبي لتحديد الدخل المتحقق للمكلف ، وذلك بهدف تحديد مقدار الضريبة المستحقة على المكلف . ويتطلب هذا الامر تحديد الاجراءات التي يجب ان تتبعها السلطة المالية للتعرف على دخل المكلفين واجراءات التقدير وكيفية ربط الضريبة ، ويمكن تقسيم هذا الفصل الى مايأتي :

اولاً- حق الاطلاع : قرر المشرّع للأدارة الضريبية حق التحري عن مدخولات المكلفين من خلال زيارة محلاتهم والاطلاع على نشاطهم في مقرات اعمالهم او الاستدعاء الى دوائر الضريبة والاستفسار عن كل ما له علاقة بنشاطهم . وقد ورد هذا الحق في الفقرة (٢) من المادة الثامنة والعشرين بقولها : (السلطة المالية ان تتحرى وتتحقق عن دخل المكلف الحقيقي والبحث عن مصادره في محل وجودها ، ولها ان تطلب المعلومات من اي شخص تعتقد بأن لديه مايفيدها في تقدير الضريبة على أي من المكلفين) .

وعلى الرغم من النص الصريح المشار اليه في قانون ضريبة الدخل النافذ ، فقد نصت المادة السادسة من نظام مسك الدفاتر التجارية الصادر لاغراض ضريبة الدخل المرقم (٢) لسنة ١٩٨٥ على مايأتي :

(اولاً – السلطة المالية ، بأمر تحريري ، ايفاد من يمثلها لزيارة محلات أعمال المكلفين للاطلاع على طبيعة هذه الاعمال وفحص الدفاتر والمستندات والمراسلات والاستفسار عن كل ما له علاقة باعمال المكلف ونشاطاته وعلى المكلف او من يقوم مقامه او يعمل بمعيته ان يبدي التسهيلات اللازمة لانجاز مهمة السلطة

المالية واجابته على جميع الاسئلة المتعلقة بتلك المهمة .

ثانياً– لممثل السلطة المالية ان يجلب الى دائرته مايراه مهماً من دفاتر او مستندات او مراسلات المكلف لتدقيقها على ان ينظم بذلك محضراً تحريرياً للتسليم والتسلم يوقع من ممثل السلطة المالية والمكلف او مَنْ يقوم مقامه او يعمل بمعيته وتعطى لهم نسخة منه) .

وبذلك فان هذا النص قد منح السلطة المالية حقوقاً عدة بقصد الاطلاع ، وهي :

١– زيارة محلات اعمال المكلفين ، بأمر تحريري صادر من مدير عام الضريبة .

٢– الاطلاع على طبيعة اعمال المكلفين ، والاستفسار عن كل ماله علاقة باعمال المكلف ونشاطاته .

٣– فحص الدفاتر والمستندات والمراسلات وجلب مايراه مناسباً لها .

٤– على المكلف ان يقدم التسهيلات لانجاز مهمة ممثلي السلطة المالية والاجابة على كافة استفساراتهم .

٥– القيام بتدقيق حسابات المكلفين .

ثانياً– التعرف على مدخولات المكلفين

تتعرف السلطة المالية على مدخولات المكلفين من خلال التقارير التي يقدمها المكلفون الى دوائر الضريبة :

١– تقارير المكلفين

فرضت الفقرة (٢) من المادة السابعة والعشرين من القانون واجبات محددة على المكلفين بقولها : (على كل شخص مسجل او غير مسجل وله دخل يخضع للضريبة ان يقدم تقريراً عن دخله قبل اليوم الاول من حزيران من السنة التقديرية اذا لم يطلب منه تقديمه باخطار خطي او باحدى طرق النشر) .

وعلى المكلف تنفيذ هذا النص سواء كان مسجلاً او غير مسجل بحيث يقدم تقريراً الى دائرة الضريبة التي يقع محل سكناه ضمن حدودها الجغرافية . ومن المعلوم أن هذا التقرير عبارة عن نموذج محدد ومعروف في دوائر الضريبة وعلى

الاشخاص ملأه بالمعلومات المطلوبة والمثبتة فيه . ولم يكتف المشرّع بذلك وانما حدد بان تقديم التقرير ينبغي ان يقع قبل اليوم الاول من حزيران ، اي ان للمكلف فترة تقع بين ١/١/ من كل سنة لغاية ٣١/٥/ من السنة نفسها) يستطيع خلالها ان يقدم تقريره ، وبعكسه يصبح مخالفاً للقانون ، وعندئذ يتعرض لفرض الاضافة البالغة نسبتها (١٠٪) من مقدار الضريبة المتحققة ، على ان لاتزيد على خمسمائة دينار .

اما اذا طلبت السلطة المالية من المكلف ان يقدم تقريراً فعليه ان يقدمه خلال فترة لاتتجاوز (٢١) يوماً من تاريخ التبليغ ، او تبليغه باحدى طرق النشر .

هذا وقد منحت الفقرة (٣) من المادة نفسها المكلف حق طلب تمديد الفترة المذكورة الى آجال ملائمة اذا اقتنعت السلطة المالية بذلك وبوجود عذر مشروع ، ولها (السلطة المالية) تحديد الوقت المناسب للمكلف .

٢- التقرير المقدم من قبل المستخدم

فرضت المادة (١٨) والفقرة (٤) من المادة (٢٧) من القانون على المستخدم (بكسر الدال) تقديم تقرير السلطة المالية خلال المدة القانونية بحيث يتضمن مايأتي :

أ - اسماء مستخدميه وعناوينهم والرواتب والمخصصات والمبالغ التي تدفع لهم .

ب- اسماء وعناوين الذين يتقاضون منه او بواسطته رواتب تقاعدية ومخصصات ومافي حكمها ومقدارها .

وفي الوقت الذي وسعت المادة (١٨) من القانون مفهوم المستخدِم (بكسر الدال) اعتبرت الفقرة (٢) منها مدير الشخص المعنوي او كبار موظفيه كالمستخدم (بكسر الدال) نفسه ، حيث يعد مسؤولاً عن تقديم التقارير الى السلطة المالية عمن هم في خدمة صاحب المشروع .

٣- التقارير المقدمة من الغير

نصت المادة (٢٢) من القانون على مايأتي :

(على كل شخص في العراق مهما كانت صفته ممن :

أ- يتسلمون ربحاً او دخلاً تتناوله احكام هذا القانون ويعود لشخص آخر او :

ب- يدفعون لشخص آخر أو لأمره او يسجلون لحسابه ربحاً أو دخلاً نظير ما تقدم وان كان واجب الدفع خارج العراق . ان يزود السلطة المالية في خلال (٢١) يوماً من تاريخ التسلّم او الدفع او التسجيل بتقرير يحتوي على :

١- بيان حقيقي صحيح بكل الربح او الدخل المذكورين .

٢- اسم وعنوان الشخص الذي يعود اليه الربح والدخل المذكورين وللسلطة المالية ان تطلب تلك المعلومات باخطار تحريري من اي شخص آخر) .

وعلى الرغم من ان نص المادة اعلاه يشير صراحة الى ان مقدم المعلومات شخص آخر وليس صاحب المشروع حيث لم يكونوا هؤلاء بمعيته ، الا ان المشرّع قد احتاط للأمر ، ومنح السلطة المالية الحق في طلب تلك المعلومات .

هذا وقد الزمت الفقرة (٤) من المادة (٢٧) من القانون العاملين ان يقدموا معلومات عن مدخولاتهم الاخرى من غير الرواتب التي يتقاضوها من المستخدِم (بكسر الدال) اي صاحب المشروع . ويلزم هذا الاخير ايضاً بتقديم معلومات من خلال تنظيم تقارير الى السلطة المالية عن تلك المدخولات على ان يؤيد صحة تواقيع العاملين لديه الذين قدموا تقاريرً اليه عن مدخولاتهم الاخرى من غير رواتبهم المقبوضة من صاحب العمل . وعليه احالة تلك التقارير الى السلطة المالية . كما أوجب المشرّع الالتزام بالمدد المقررة لتقديم تلك التقارير . وللسلطة المالية الحق في فرض العقوبات المنصوص عليها في القانون على المتأخرين عن تقديم التقارير .

ثالثاً- تقدير وفرض الضريبة

لايكفي قيام السلطة المالية بالتعرف على مقدار الدخل من واقع التقارير المقدمة لها ، وانما عليها استكمال العملية من خلال قيامها بما يأتي :

١- فحص التقارير: بعد ان تنقضي المدد المحددة في المادة (٢٧) من القانون ، تقوم السلطة المالية بفحص التقارير فحصاً مكتبياً ، ولها ان تقبلها وتقدر الضريبة بموجبها او تقوم برفضها وتقدير المكلف على اساس المعلومات المتجمعة لديها . كما ان للسلطة المالية ان تستقي معلوماتها من السجلات التجارية بالنسبة للمكلفين المشمولين بمسك الدفاتر التجارية لاغراض ضريبة الدخل (٨٦) .

وهذا يعني ان السلطة المالية تقوم بدراسة ملفات المكلفين دراسة تفصيلية ولسنوات عدة سابقة ، وكذلك تقوم باجراء المقارنات اللازمة للتقارير المقدمة من قبلهم، مع مامفصل من المعلومات (المقتبسات) المتوفرة في الملفات ، ويتم على هذا الأساس الفحص المكتبي ، وفي ضوء هذا الفحص يجري النظر في تقديرات المكلفين موضوع التقدير .

اما المكلف الذي لم يقدم تقريراً عن مدخولاته وتعتقد السلطة المالية انه يخضع لفرض الضريبة بناء على المعلومات (المقتبسات) المتوفرة في اضبارته ، فيتم فرض الضريبة عليه حسب الأصول ويقوم بتسديد الضريبة . ولاينفي ذلك حق السلطة المالية في تحميل المكلف المسؤولية عن عدم تقديمه التقرير في الوقت المحدد لتقديم التقارير .

ويمكن ان نطلق على طريقة فحص التقارير بالطريقة المباشرة في تقدير مدخولات المكلفين ، وهي تعتمد على :

أ – طريقة الأقرار ، وتعني تقديم التقارير الى السلطة المالية .

ب– بواسطة الادارة ، اي من خلال المعلومات المتوفرة في داخل اضبارة المكلف .
وبعد موافقة المكلف يصبح التقدير نهائياً . ويطلق على الطريقة الأخيرة بالطريقة الاتفاقية . وتمثل الحالة التي يقتنع بها كل من المكلف والسلطة المالية .

اما الطرق غير المباشرة ، فهي :

أ – طريقة المظاهر الخارجية : تعتمد هذه الطريقة على تجميع المعلومات عن المكلف دون ان تتقيد السلطة المالية بما ورد في التقرير الذي قدمه . ويعتمد في هذه الحالة على المظهر الخارجي الشخصي للمكلف وعائلته بما فيها مظاهر الثراء مثل عدد السيارات التي يملكها والعقارات والخدم الذين يستخدمهم . وتؤسس السلطة المالية تقديرها على هذه المظاهر .

ب– طريقة التقدير الجزافي : وتؤسس هذه الطريقة على الدخل نفسه ، اي ان السلطة المالية تعتمد على المظهر الخارجي لمحل المكلف وسمعته ونوع النشاط الذي يمارسه وفي ضوء ذلك تقوم بتقدير مدخولات المكلف .

ان الطرق المعتمدة في العراق تتحدد بما يأتي :

أ - التقدير الأتفاقي : يتم هذا التقدير على مدخولات المكلف المدونة في التقرير الذي قدمه وبالتنسيق مع السلطة المالية التي تعتمد على المعلومات (المقتبسات) المدونة في اضبارة المكلف ، حيث يتم الأتفاق على التقدير النهائي لمدخولاته .

ب- التقدير الأحتياطي : وهو اسلوب اعتمدته السلطة المالية بتقدير مدخولات المكلفين الذين يقدمون الحسابات المتعلقة بنشاطاتهم ويتمسكون بنتائجها . ولذلك يتم التقدير بناء على ماورد بهذه الحسابات بعد اجراء تعديلها بحيث تنسجم مع احكام القانون ويجري تسديد الضريبة بناء على ذلك . ثم تحال الحسابات الى قسم التدقيق لتدقيقها . وينتظر حتى يصدر قرار التدقيق بنتائج الحسابات ، حيث يعدل تقدير المكلف في ضوئها .

جـ- التقدير الأضافي : ويتمثل بالتقدير الذي تقوم به السلطة المالية على المكلف عند وصول المعلومات ، حيث يتم في ضوئها تقديره اضافياً بالفروقات الظاهرة .

د- التقدير الاداري : قد لايتفق المكلف مع السلطة المالية ، او قد تطلب الأخيرة حضوره بخطاب توجهه له تحدد فيه الفترة التي يحضر خلالها (غالباً خلال ٢١ يوماً) من تاريخ التبليغ ، فاذا لم يحضر المكلف خلال الفترة المحددة تقوم السلطة المالية بتقديره غيابياً استناداً الى المعلومات (المقتبسات) المتوفرة لديها او استمارات المسح الميداني ، ثم يُبلغ المكلف بالتقدير باستمارة اخطار التقدير. ولا تلجأ السلطة المالية الى هذا الأسلوب الا نادراً .

٢- مكان التقدير

عالجت المادة الحادية والثلاثون من القانون مكان محاسبة المكلف عن مدخولاته ضريبياً بقولها : (تقدر الضريبة على الشخص الخاضع لها في دائرة مخمن الضريبة الذي يقع فيه محل سكنى المكلف او محل عمله . واذا تعاطى اعمالاً في محلات تتبع دوائر مختلفة فتقدر الضريبة في دائرة مخمن او اكثر حسبما تقرره السلطة المالية . وللوزير او من يخوله ذلك ان يأمر بتقدير المكلف في دائرة مخمن آخر غير مخمني الدوائر المذكورة آنفاً) .

ان هذا النص قد سهل موضوع تبعية المكلف الى اية دائرة ضريبة ، والامثلة على ذلك كثيرة ، فقد تعتمد السلطة المالية محل المكلف دون سكناه او بالعكس ، حيث تحدد في ضوء ذلك دائرة الضريبة التي تقوم بمحاسبة المكلف ، وهكذا ، كما منح القانون لوزير المالية صلاحية تحديد الجهة التي تحاسب المكلف حتى ولو لم يكن محل عمله او مقر سكناه واقعاً ضمنها .

٣- السنة التي يجري تقدير دخلها

اشرنا الى ان مصادر دخل المكلف الذي تفرض عليه الضريبة تتحدد بستة مصادر(٨٧) ، وهي :

أ- ارباح الاعمال التجارية والصناعية والصنائع .

ب- الفوائد والعمولة والقطع .

جـ- ايجار الاراضي الزراعية .

د- الارباح الناجمة عن نقل ملكية العقار .

هـ- الرواتب .

و- كل مصدر آخر غير معفي بقانون .

اما فرض الضريبة وتقديرها (٨٨) فيتم كالآتي :

أ - فيما يخص المدخولات المذكورة في (أ ، ب ، جـ ، و) فيتم فرض الضريبة عليها بالمقدار الناجم منها في السنة التي تسبق السنة التقديرية مباشرة . ومعنى هذا ان التعرف على الدخل يجري عند انتهاء السنة التي تحقق فيها الدخل . وبذلك تكون هي السنة التي تسبق سنة التقدير .

ب- وبالنسبة للمدخولات الواردة في الفقرتين (د ، هـ) اي تلك الأرباح الناجمة عن نقل ملكية العقار والرواتب فان الضريبة تفرض عليهما في نفس السنة التي يتحقق فيها الدخل ، وعندئذ تتوحد سنة التحقق مع سنة التقدير.

جـ- اما اذا انقطع مصدر الدخل خلال السنة التقديرية ، فللسلطة المالية اجراء التقدير وفرض الضريبة وجبايتها خلال السنة نفسها . وقيدها ايراداً نهائياً للسنة نفسها . وقد جاءت هذه القاعدة استثناء من الفقرة (١) من المادة الثالثة من القانون .

د- والسلطة المالية ايضاً اجراء التقدير وفرض الضريبة قبل بداية السنة التقديرية بصورة احتياطية واستيفاء المبالغ امانات لحساب السنة التقديرية .

هـ- اما غير المقيم فتتم معاملته كالآتي :

- تفرض عليه الضريبة في سنة تسلمه للدخل .
- اما اذا تم محاسبة المكلف على اساس السنة السابقة فتستمر محاسبته بالطريقة نفسها . وهذا يعني ان بالأمكان محاسبة المكلف غير المقيم من خلال الأعتماد على دخل السنة السابقة ، ويمثل الدخل الذي يحاسب عليه في السنة التقديرية . او اعتماد مبدأ سنة تحقق الضريبة وهي السنة التقديرية نفسها .

الرجوع في التقدير

نظراً لأهمية نص المادة (٣٢) المعدلة (٨٩) فيما يتعلق بالرجوع على التقدير لذلك سندرجها ونناقش المفهومين الجديدين اللذين جاءت بهما فيما يتعلق بأعادة التقدير وفرض الضريبة :

(على السلطة المالية ان تقدر الضريبة على اساس الدخل الحقيقي ولها الحق في الرجوع بالتقدير على من سبق تقدير دخله بأقل من حقيقته اذا ظهرت لديها وقائع مادية بضمنها الأخبار التحريري ، ولمدة خمس سنوات ماضية باستثناء السنة التقديرية ، اما من لم يتم تقدير دخله فيكون الرجوع عليه ابتداء من تأريخ تحقق الدخل، ولا يؤثر في حق السلطة المالية في الرجوع بالتقدير عدم تبليغ الأشخاص به).

ويتحدد المفهومين اللذين جاءت بهما المادة المذكورة اعلاه فيما يأتي :

١- الحق في تقدير المكلف الذي قدر دخله بأقل من حقيقته اذا ظهرت وقائع مادية ومنها الأخبار التحريري ، وعندئذ يمكن للسلطة المالية ان تقدر دخل المكلف والرجوع عليه لخمس سنوات ماضية عدا السنة التقديرية الأخيرة ، ويشترط في ذلك مايأتي :

أ - ظهور وقائع مادية : ويتمثل ذلك بوجود معلومات وردت الى السلطة المالية حديثاً مفادها ان مكلفاً محدداً سبق ان قدر دخله عن السلف المقبوضة عن التعهدات بـ (٥٠٠) الف دينار ، وكانت المعلومات (المقتبسات) التي ظهرت

مؤخراً تشير الى ان المبلغ هو مليون دينار ، فعندئذ يجري تقدير المكلف بالفرق البالغ نصف مليون ، كما يقتضي الأمر احالته الى المحاكم المختصة لارتكابه المخالفة اعلاه التي تؤشر ان المعلومات المقدمة من قبله ناقصة .

ب- اذا تقدم احد المواطنين باخبار تحريري عن المكلف يشير فيه الى السنة التقديرية ونوع الدخل الذي اخفاه المكلف ولم يصرح به ومقداره ، فعندئذ تملك السلطة المالية الحق بتقدير المكلف عن السنوات التي تناولها الأخبار .

٢- المكلف الذي لم يقدر دخله نهائياً : لقد اعطت المادة (٣٢) للسلطة المالية في هذه الحالة تقدير المكلف لاكثر من الخمس سنوات بالأضافة الى السنة التقديرية الأخيرة . وهذا يعني ان للسلطة المالية تقدير المكلف اعتباراً من تاريخ نشوء الدخل او اعتباراً من تحقق الدخل .

رابعاً- الدخل الذي يجري تقديره وفرض الضريبة عليه

١- فرض الضريبة وتقديرها على الأفراد

يقصد بالفرد الشخص الطبيعي المسجل في دائرة الضريبة باسمه الحقيقي ، وبعد تحديد محل عمله ومقر سكنه يتم تعيين دائرة الضريبة التي يتم محاسبته فيها .

ويجري جمع مصادر دخل المكلف المشار اليها في المادة الثانية من القانون ، وبعد طرح النفقات الواجب خصمها من الوعاء ، يتم تنزيل الأعباء العائلية ، وفي ضوء ذلك يحدد الدخل الخاضع للضريبة ، حيث تفرض الضريبة عليه حسب سعرها المحدد قانوناً .

وتثور في هذا الصدد بعض المسائل المهمة المتعلقة بطرق تقدير الضريبة ، يتطلب الأمر مناقشتها ، وهي :

أ- عدم جواز تقدير دخل الأولاد القاصرين والزوجة وفرض الضريبة عليهم بصورة مستقلة عن دخل الزوج :

لقد أوجب القانون دمج مدخولات الأولاد القاصرين مع مدخولات والدهم ، بقصد منع عملية التهرب الضريبي الذي ينشأ عن عدم دمج المدخولات ، كما أوجب دمج مدخولات الزوجين في الحالات الثلاث التي حددتها الفقرة (٢) من المادة (٦) من

القانون ، وهي :

١- اذا لم يكن للزوج دخل خاضع الضريبة .

٢- اذا كانت مدخولات الزوج دون السماح القانوني .

٣- اذا كانت مدخولات الزوجة دون السماح القانوني المقرر لها باعتبارها مكلفة بذاتها .

ولكن ما الحكم في حالة تجاوز كلا الزوجين السماح القانوني المقرر لكل منهما ؟ .

في هذه الحالة يجوز عدم دمج المدخولات ، من خلال الأسترشاد بالفقرة (٢) من المادة السادسة التي تقول : (للزوجين معاً ان يطلبا دمج مدخولاتهما وفرض الضريبة باسم الزوج خلال فترة تقديم التقارير ...) .

وبذلك فان الفقرة اعلاه تفرض حالة الجواز في دمج المدخولات وليس الوجوب ، وتشير تطبيقات السلطة المالية الى ذلك .

ب- تقدير دخل الأولاد بصورة مستقلة عند وفاة والدهم :

اذا كان للأولاد القاصرين مدخولات فيجري تقدير كل منهم بصورة مستقلة باسم الأم او الوصي او القيم . ويعد كل منهم مكلفاً بحد ذاته ، ويمنح السماح القانوني البالغ (٦٠٠٠) دينار استناداً الى احكام الفقرة (٥) من المادة السادسة من القانون .

اما الأولاد القاصرين الذين ليس لديهم مدخولات فيدمج سماحهم مع سماح والدتهم الأرملة . فهي تمنح سماحاً مقداره ثمانية الاف دينار ، ويضاف لهذا السماح (١٠٠٠) دينار عن كل ولد من اولادها الذين ليس لديهم مدخولات .

٢- فرض الضريبة وتقديرها على المشاركات

اوضحت المادة (٢٦) من قانون ضريبة الدخل النافذ المشاركات . حيث اشارت الى تقدير دخل المشاركة جملة ويوزع على الشركاء حسب حصصهم المثبتة في عقد المشاركة . ويجب ان تثبت المشاركة بعقد اصولي مصادق عليه من قبل الكاتب العدل، على ان تقتنع السلطة المالية بصحة تلك المشاركة ، وان القصد من ضرورة العقد هو عدم التهرب من الضريبة او تقليص مقدارها ، وللسلطة المالية عدم اعتماد المشاركة اذا لم تقتنع بصحة قيامها .

وعندئذ للسلطة المالية تقدير الضريبة على الشخص الذي تعتقد ان دخل المشاركة يخصه دون غيره . وللأخير الحق في اتباع الطرق القانونية في الأعتراض على تقدير السلطة المالية (٩٠) .

وعلى الشريك المتقدم في المشاركة ان يقدم تقريراً مفصلاً عن المشاركة مرفقاً به حساباته الأصولية . وكذلك ان يقدم معلومات مفصلة عن حصة كل شريك وعنوانه .

ولكن من هو الشريك المتقدم في المشاركة ؟

يمكن تحديده بأنه الشخص الذي يذكر اسمه في عنوان المشاركة كأن تنسب المشاركة له . فشركة (س) التضامنية يعد هنا (س) هو الشريك المتقدم في المشاركة، واذا كان عقد المشاركة متضمناً الأسم الأول للمشاركين فانه يكون هو الشريك المتقدم في المشاركة ، حيث هو الملزم بتقديم المعلومات عنها .

واذا كانت المشاركة مشمولة بنظام مسك الدفاتر التجارية لأغراض ضريبة الدخل، وأخلت باحكامه ، فللسلطة المالية تقدير الشريك الأول – او الاكثر نصيباً – بجميع ارباح المشاركة وفرض الضريبة عليه . وبعد ان يصبح التقدير نهائياً يحال التقدير الى لجنة الأستئناف لغرض فرض غرامة مخالفة نظام مسك الدفاتر عليه بسبب عدم تقديمه الحسابات . هذا واجاز القانون لهذا الشريك حق الرجوع على الشركاء الآخرين .

وتضاف المدخولات التي حصل عليها كل شريك من المشاركة الى مدخولاته الأخرى ، وفرض الضريبة عليها مجتمعة مع المصادر الأخرى .

ومن المفيد تحديد مفهوم المشاركة في قانون ضريبة الدخل العراقي النافذ ، وبالتالي اي من الشركات مشمولة بها .

ينصرف مفهوم المشاركة الى شركات التضامن والتوصية (٩١) . وهذا يعني ان القانون قد اعتبر شركات الأشخاص هي المشاركات التي هي موضوع نص المادة (٢٦) ، حيث ان المعنى المخالف للتعريف الذي اوردته الفقرة (٦) من المادة الأولى بانها الشركة المساهمة او المحدودة وهما من شركات الأموال ، لذلك فان شركات الأشخاص هي الشركات المشمولة باحكام الفقرة (٧) من المادة الأولى من القانون .

٣- تحديد الضريبة وفرضها على الشركات

حددت الفقرة (٦) من المادة الأولى من قانون ضريبة الدخل النافذ الشركة بأنها (الشركة المساهمة او ذات المسؤولية المحدودة المؤسسة في العراق او في خارجه وتتعاطى الأعمال التجارية أو لها دائرة او محل عمل او مراقبة في العراق) .

وبهذا النص فقد تحدد المقصود بالشركة في قانون ضريبة الدخل ، اما الشركات الأخرى مثل شركة التضامن وشركة التوصية البسيطة فلا تعد شركات لاغراض القانون المذكور ، وانما هي مشاركات المنصوص عليها في المادة (٢٦) من القانون .

عالجت المواد (١٤ ، ١٥ ، ١٦) من القانون الأوضاع المالية للشركات بقدر تعلق الأمر بضريبة الدخل المستحقة عليها ، وكما يأتي :

أ- مسؤولية مدير الشركة

نصت المادة (١٤) من قانون ضريبة الدخل النافذ على مايأتي :

(تتحقق الضريبة على دخل الشركة قبل دفع أي شيء منه الى أصحاب الأسهم وتعتبر الشركة ومديرها بالذات مسؤولين مالياً عن قطع الضريبة ودفعها السلطة المالية وتقديم الحسابات والشهادات المقتضية ...) .

وبهذا النص فقد الزم القانون مدير الشركة بواجب تقديم الحسابات المتعلقة بالشركة في فترة اقصاها (٣١/٥) من كل سنة ، ويجوز تمديدها الى فترة مناسبة اخرى بشرط ان تقدم طلباً الى السلطة المالية وتوفر قناعتها بضرورة التمديد . كما ان النص قد الزم المدير بتسديد الضريبة المستحقة على الشركة قبل ان يدفع اي مبلغ من اموالها للمساهمين .

ب- توزيع الأرباح وعلاقته بتسديد الضريبة

بعد ان تتوصل الشركة الى (فائض العمليات القابل للتوزيع) يتم تحديد مقدار ضريبة الدخل المستحقة قبل تنزيل اي تخصيص او احتياطي آخر (عدا تنزيل الخسارة المرحلة والمقبولة من قبل السلطة المالية) ، ثم يجري اعتمادها كأساس لأحتساب التخصيصات والأحتياطيات الأخرى .

مثال : شركة ذات مسؤولية محدودة حققت ارباحاً قابلة للتوزيع قدرها مليون دينار . ولم يكن لديها خسائر مرحلة ، ثم اصدرت الهيئة العامة قراراً بتوزيع رصيد الأرباح على المساهمين .

- يتم اولا تحديد مقدار الضريبة المستحقة على ارباح الشركة وفقا للسعر المحدد في الفقرة (ج) من المادة الثالثة عشرة من القانون (٩٢) كالآتي :

١٠ ٪ لغاية ٥٠٠٠٠	٥٠٠٠٠	٥٠٠٠ دينار
١٥ ٪ مازاد على ٥٠٠٠٠ دينار لغاية ١٣٠٠٠٠	٨٠٠٠٠	١٢٠٠٠ دينار
٢٠ ٪ مازاد على ١٣٠٠٠٠ دينار لغاية ٢٥٠٠٠٠	١٢٠٠٠٠	٢٤٠٠٠ دينار
٢٥ ٪ مازاد على ٢٥٠٠٠٠ دينار لغاية ٤٠٠٠٠٠	١٥٠٠٠٠	٣٧٥٠٠ دينار
٣٠ ٪ مازاد على ٤٠٠٠٠٠ دينار لغاية ٥٥٠٠٠٠	١٥٠٠٠٠	٤٥٠٠٠ دينار
٣٥ ٪ مازاد على ٥٥٠٠٠٠ دينار لغاية ٧٠٠٠٠٠	١٥٠٠٠٠	٥٢٥٠٠ دينار
٤٠ ٪ مازاد على ٧٠٠٠٠٠ دينار لغاية ٨٥٠٠٠٠	١٥٠٠٠٠	٦٠٠٠٠ دينار
٤٥ ٪ مازاد على ٨٥٠٠٠٠ دينار لغاية ١٠٠٠٠٠٠	١٥٠٠٠٠	٦٧٥٠٠ دينار
	١٠٠٠٠٠٠	٣٠٣٥٠٠ دينار

- تخصيص حصة القانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٦٤ المعدل : وتمثل نسبة (٢٥٪ من رصيد الارباح بعد تسديد الضريبة) الى دائرة العمل والضمان الاجتماعي ، وعليه:

١٠٠٠٠٠٠ – ٣٠٣٥٠٠ = ٦٩٦٥٠٠ دينار

٦٩٦٥٠٠ × ٢٥٪ = ١٧٤١٢٥ ديناراً مقدار التخصيص

- الاحتياطي الالزامي المقرر في قانون الشركات رقم ٣٦ لسنة ١٩٨٣ المعدل ، وهو بنسبة لاتقل عن (٥٪) .

١٠٠٠٠٠٠ – (٣٠٣٥٠٠ + ١٧٤١٢٥) = ٥٢٢٣٧٥ × ٥٪ = ٢٦١١٩ ديناراً مقدار الاحتياطي

- الارباح المقترح توزيعها : وتمثل الارباح التي يحصل عليها كل مساهم من

المساهمين ، كل بنسبة اسهمه (وهذا مايهمنا في الفقرة اللاحقة – مقسوم الارباح) ، وتستخرج من خلال تنزيل مجموع الفقرات الثلاث من الفائض القابل للتوزيع ، وهو :

١٠٠٠٠٠٠ – (٣٠٣٥٠٠ + ١٧٤١٢٥ + ٢٦١١٩) = ٤٩٦٢٥٦ ديناراً رصيد الارباح المقترح توزيعها على المساهمين.

وقد رأينا بأن الضريبة تتحقق على دخل الشركة قبل دفع اي مبلغ من الفائض الى مالكي الاسهم ، ومع مراعاة تطبيق القوانين التي تعمل الشركات العراقية او المؤسسة في العراق في ظلها ، لذلك سيكون من تحصيل الحاصل القول بان المساهم سوف لن يتسلم اي مبلغ من الشركة لقاء مساهمته مالم يتم تسديد ضريبة الدخل والالتزامات المنصوص عليها في القوانين النافذة .

ج- مقسوم الارباح كأساس لاحتساب التصاعد الضريبي

نصت الفقرة (٦) من المادة الثانية من القانون (... على ان تؤخذ الحصة الموزعة من قبل الشركات ذات المسؤولية المحدودة غير المعفاة بموجب قانون تنمية وتنظيم الاستثمار الصناعي كأساس لاحتساب تصاعد نسب الضريبة على المدخولات الاخرى).

وبذلك فان اتخاذ حصة الربح المتحققة للمكلف من الشركة كأساس لاحتساب عملية التصاعد الضريبي على مدخولاته من المصادر الاخرى تتطلب توافر الشروط الاتية(٩٣):

١- ان تصنف الشركة التي يحصل منها المساهم على حصة من الربح شركة محدودة.

٢- ان تتخذ الشركة شكل المشروع الصناعي ومضمونه .

٣- ان يكون هذا المشروع الصناعي غير معفى من ضريبة الدخل بموجب قانون الاستثمار الصناعي .

مثال : بلغت مدخولات المكلف زيد من الارباح التجارية (٥٠٠٠٠) دينار خلال السنة ١٩٩٤ المالية . وكانت حصة الربح المدفوعة له لقاء مساهمته في شركة الفلاح

المحدودة (٣٥٠٠٠) دينار . وقد كان متزوجاً ولديه اربعة اولاد قاصرين ، وكانت الشركة صناعية وغير معفاة بموجب قانون الاستثمار الصناعي .

تكون نسب التصاعد التي تحسب على زيد كالآتي :

٢٥٠٠٠ دينار بنسبة ١٠٪ ⎤ نسب تصاعد الضريبة
١٠ ٠٠٠ دينار بنسبة ١٥٪ ⎦ من الشركة المحدودة .

وعندئذ تكون الضريبة المتحققة كالآتي :

٥٠ ٠٠٠ دينار مدخولات المكلف
١٥ ٠٠٠ دينار سماحه القانوني (٦٠٠٠ + ٥٠٠٠ + ٤٠٠٠)

٣٥ ٠٠٠ دينار خاضعة للضريبة وتكون كالآتي :

٢٥٠٠٠ دينار بنسبة ١٠٪ ⎤ لاتوجد ضريبة
١٠ ٠٠٠ دينار بنسبة ١٥٪ ⎦

٣٥ ٠٠٠ دينار بنسبة ١٥٪ = ٥٢٥٠ ديناراً الضريبة

ولم تستحق على هذا المكلف زيد ضريبة لوقوع المجموع الكلي لدخله ضمن حدود الاعفاء ، وبالتالي يتعذر تطبيق عملية التصاعد الضريبي .

د- حل الشركة وتصفيتها

تعرف التصفية بانها مجموعة اجراءات تهدف الى انهاء عمليات الشركة بقصد تسديد ماعليها من ديون والتزامات وتحصيل حقوقها بذمة الغير وتحويل موجوداتها الى نقود يمكن توزيعها على الشركاء من خلال القسمة .

وبذلك فان عملية التصفية تمثل المرحلة ماقبل الاخيرة ، حيث تتبعها القسمة التي تنتهي فيها الشركة نهائياً . وتبدأ التصفية من تاريخ حصول الشركة على موافقة مسجل الشركات عليها ، واعتباراً من هذا التاريخ يبدأ المصفي بتحصيل ديون الشركة بذمة الغير ، وتسديد الالتزامات المترتبة بذمتها للغير ، وتحويل الموجودات بما فيها الثابتة وغير الثابتة الى نقود تمهيداً لتوزيعها على المساهمين . غير ان عملية التوزيع هذه لاتتم الا بعد موافقة السلطة المالية على التصفية .

تقوم السلطة المالية قبل اصدار موافقتها على التصفية باجراء المحاسبة الضريبية ، حيث تتولى تثبيت قيمة المنشأة في تاريخ التصفية مقارنة مع القيمة الاصلية عند التأسيس ، ولاتحسب الاحتياطيات ضمن هذه القيمة عند التصفية ، اذ سبق ان دفعت الضريبة عنها . ثم تصدّر السلطة المالية الموافقة المطلوبة .

وعندما تستكمل التصفية وفقاً للشكل الذي حدده القانون يقوم المسجل باصدار قرار يتضمن شطب اسم الشركة من سجلاته . وينشر هذا القرار في النشرة وفي صحيفة يومية خلال عشرة ايام من تاريخ صدوره(٩٤) .

وقد الزم المشرّع الضريبي كلاً من المصفي والاعضاء المؤسسين بدفع الضريبة على الوجه المذكور . ثم تجري محاسبة المساهمين ضريبياً عن الارباح التي تحققت لهم .

مثال : شركة تجارية ذات مسؤولية محدودة تغلق حساباتها بشكل اعتيادي في ١٩٩٠/١٢/٣١ . وقد قدمت طلباً للتصفية الى دائرة تسجيل الشركات ، فوافق على ذلك بقراره المؤرخ ١٩٩١/٦/٣٠ . وقد حققت الشركة ارباحاً مقدارها (١٥٠٠٠) دينار خلال الفترة ١٩٩١/١/١ لغاية ١٩٩١/٦/٣٠ . وتقدم المصفي بخلاصة لحسابات الشركة للفترة من ١٩٩١/٧/١ لغاية ١٩٩٢/٦/٣٠ تشير الى تعرض الشركة الى خسارة مقدارها (١٢٠٠٠) دينار .

<u>التقدير للسنة التقديرية ١٩٩٢</u>

١٥٠٠٠ دينار أربـاح الفترة من ١٩٩١/١/١ لغاية ١٩٩١/٦/٣٠

٦٠٠٠ دينار الخسائر للفترة من ١٩٩١/٧/١ لغاية ١٩٩١/١٢/٣١

(١٢٠٠٠ دينار × ٦/١٢)

٩٠٠٠ دينار وهي ارباح الشركة الواجب تقديرها عليها .

وتسمى هذه المرحلة بالتصفية . اما فترة انحلال الشركة فتحدد بعد صدور الاعلان من دائرة تسجيل الشركات . وعندئذ تحاسب الشركة ضريبياً عن نتائج حساباتها ، وحيث ان الشركة قد تحقق لديها خسارة مقدارها (٦٠٠٠) دينار ، بالاضافة الى ماتظهره عملية تسديد التزاماتها وتحصيل حقوقها من الديون ، وبذلك

ستكون النتيجة النهائية التي تؤدي الى ارباح مثلاً تقسم على عدد الاسهم فتظهر نتائج ربح كل سهم عند التوزيع ، وعند ذاك تجري محاسبة كل مساهم ضريبياً على مقدار ماحصل عليه من ربح عند انحلال الشركة .

هـ- الشركات الاجنبية

لم يحدد قانون ضريبة الدخل تعريفا للشركة الاجنبية ، الا انه اشار لها في الفقرة (٦) من المادة الاولى بقوله : (... الشركة المساهمة او ذات المسؤولية المحدودة المؤسسة في العراق او في خارجه وتتعاطى الاعمال التجارية أو لها دائرة او محل عمل أو مراقبة في العراق) .

وعلى الرغم من ان القانون المدني (م ٤٧) قد منح الشركات المدنية والتجارية المعنوية اذا كانت مساهمة او ذات مسؤولية محدودة سواء كانت داخل العراق او خارجه ، الا انه حدد لها الشرطين الاتيين :

- تمارس الاعمال التجارية .
- لها مقر او مكتب عمل او مراقبة في العراق .

ولاشك ان توفر هذين الشرطين يتيح للشركة ان تتمتع بالشخصية المعنوية . ولايهم بعدئذ اذا كانت هذه الشركة مقيمة او غير مقيمة في العراق ، حيث ان عملية خضوعها لفرض ضريبة الدخل يتم استناداً الى الفقرة (٧) من المادة الحادية والعشرين التي تنص على :

(ان احكام هذه المادة لاتجعل غير المقيم خاضعاً للضريبة وفق الفقرة (١) من المادة الثانية من هذا القانون الا اذا كانت الصنائع او الاعمال التجارية او المهن او اية معاملة ذات صبغة تجارية التي نجمت عنها المكاسب والارباح جرت في العراق) .

وهذا يعني ان خضوع الشركة الاجنبية للضريبة من عدمه لايتوقف على مسألة الاقامة من عدمه وانما توفر الشروط التي تحددها احكام الفقرة (١) من المادة الثانية من القانون التي تحدد الخضوع بممارسة الاعمال التجارية..... ، فاذا ماتوافرت هذه الشروط خضعت الشركة الاجنبية او فرعها (فروعها) العامل في العراق لفرض الضريبة . وعندما يتم اخضاعه للضريبة تسري عليه جميع الواجبات التي تقوم بها

الشركات العراقية ، بما فيها البيانات والمعلومات التي تطلبها السلطة المالية في العراق .

هذا ويتعين على فروع الشركات الاجنبية في العراق تنفيذ جميع الشروط الخاصة بتوثيق المعاملات المالية المشار اليها في فقرة التنزيلات بقصد اعتبار النفقة المعنية مقبولة لاجراء تنزيلها من الايرادات ، علماً بان هذه الشركات مشمولة بتدقيق ديوان الرقابة المالية . ان اهم النفقات التي يقوم بها المركز الرئيس وتخص الفرع ، يمكن ان تقسم الى نوعين ، هما :

- نفقات مباشرة : وتتمثل بالنفقات التي يقوم بها المركز الرئيس مباشرة عن الاعمال التي ينفذها الفرع في العراق . وتكتفي السلطة المالية في هذه النفقات بوصول اشعارات للفرع وتأييد ذلك من قبل مراقب حسابات المركز الرئيس .
- اما النفقات غير المباشرة ، فتتم من خلال اشعارات من المركز الرئيس مثل حصة الفرع من النفقات الادارية للمركز الرئيس . وتعتمد السلطة المالية قبل قبولها على اجراء عملية التفاوض مع الشركة بشأنها .

وبالنظر لعدم سيطرة السلطة المالية في العراق على هذه النفقات فقد اعتمدت على ماجاء بقرار لجنة الاستئناف الصادر بتاريخ ١٤/٤/١٩٨٠ الذي اشار الى ان على السلطة المالية ان تعتمد العقد الذي بموجبه مارست الشركة المستانفة نشاطها في العراق وحققت الارباح . فاذا تضمن العقد شرطا يعالج هذه المسألة فيجري العمل به وبعكسه يصار الى رأي الجهة العراقية المتعاقدة مع الجهة الاجنبية فيما اذا أخذ بنظر الاعتبار ان متطلبات تنفيذ العقد تتطلب صرف نفقات في المركز الرئيس تتعلق باعمالها في العراق ويقبل تنزيلها من الارباح المتحققة عن هذه الاعمال . هذا مع العلم بان النفقات المقبولة وفقاً لما تقدم تخضع الى معايير التدقيق الضريبي المعتمدة بموجب احكام قانون ضريبة الدخل النافذ في العراق ، وبناء عليه ، ولما كانت السلطة المالية قد رفضت تنزيل اي مبلغ بشأن هذه الفقرة دون ان تقوم بذلك مما أخل بصحة التقدير ، ولذلك قررت لجنة الاستئناف الغاء التقدير الخاص بنفقات المركز الرئيس للشركة . ومنح القرار الحق للسلطة المالية ان تقوم بالاجراءات المذكورة اعلاه وتقدير الشركة المستانفة من عدمه في ضوء ماتتوصل اليه نتيجة التدقيق .

وبذلك فان قرار لجنة الاستئناف قد حدد مايأتي :

- اعتماد العقد الذي مارست الشركة نشاطها بموجبه في العراق . فاذا تضمن العقد هذا الشرط (لمعالجة نفقات المركز الرئيس) فتعالج هذه المسألة على اساسه.
- عند عدم توفر الشرط في العقد فيعتمد على رأي الجهة العراقية المتعاقدة مع الشركة.
- تخضع هذه الاجراءات الى معايير الفحص الضريبي .

٤- تقدير وفرض الضريبة على وسائط النقل

اشارت المادة الخمسون من القانون الى كيفية تقدير ضريبة الدخل وجبايتها على اصحاب وسائط النقل البحرية والنهرية والبرية ومستأجريها عند اشتغالها في العراق أو وصولها مدينة او ميناء في العراق . عندما يكون اصحابها او مستأجريها ساكنين خارج العراق .

وعندئذ فان متطلبات التقدير ، هي :

أ - تبلغ نسبة الضريبة على الدخل الخاضع (٥ر٧٪) من مجموع المبلغ الذي يتسلمه او الذي سيستلمه من الركاب والبريد والحيوانات والسلع المشحونة في العراق .

ب- يعد سائق المركبة او ربانها وكيلاً ومسؤولاً عن تنفيذ الفقرة (أ) اعلاه اذا كان صاحبها او مستأجرها غير موجود في العراق .

جـ- تزود دائرة الجمارك بشهادة منع المركبة التي تأخر تسديد ضريبتها مدة ثلاثة اشهر واسماء المكلفين بالدفع وتمنع الدائرة المذكورة خروج تلك المركبة .

د - ان تأخير واسطة النقل عن السفر بحكم هذه المادة لايعفي صاحبها او مستأجرها او وكيلها من دفع رسوم الميناء او الاجور الاخرى مدة التأخير .

مثال : دخلت واسطة نقل العراق في ١٩٩٤/٤/١ وكانت الاجرة المستلمة (١٠٠٠٠٠) دينار عن نقل بضاعة داخل العراق او الى خارج العراق ، علماً بان صاحبها او مستأجرها غير مقيم في العراق .

١٠٠٠٠٠ × ٥ر٧٪ = ٧٥٠٠ دينار الربح (اجرة النقل) (المادة ٥٠ من القانون)

وتطبق عليه الفقرة (ب) من الجدول (دخل الفرد غير المقيم) (المادة ١٣ المعدلة).

٧٥٠٠ × ١٥٪ = ١١٢٥ ديناراً مقدار الضريبة المتحققة

وعلى المكلف تسديدها ، ثم يزود ببراءة ذمة أصولية فيسمح له بالخروج من العراق .

تاسعاً - الفحص الضريبي

اولاً- تثار مسألة الفحص الضريبي عند وجود حالة الشك بقيام تلاعب في الحسابات بقصد تغيير الدخل (الربح) الضريبي .

ويتضمن فحصاً للقوائم المالية للمكلفين التي سبق ان تم تنظيمها ونشرها بصورة انتقادية ويتمعن في ضوء المعلومات والبيانات الاضافية المتعلقة بهم لغرض الوصول الى المركز المالي الحقيقي في لحظة زمنية معينة الى نتائج الاعمال الحقيقية خلال تلك الفترة المالية والتأكد من ان كل ذلك قد جرى تطبيقاً لنصوص القوانين الضريبية .

وبذلك فان الفحص الضريبي يتضمن مايأتي :

أ- فحص القوائم المالية للمكلفين التي سبق ان تم تنظيمها وصياغتها ونشرها بما فيها (الميزانية العامة والحسابات الختامية) ، وانها معدة ومجهزة وفقاً للأصول ، وللفاحص الضريبي ان يطلب سجلات ومستندات الجهة المفحوصة ضريبياً .

ب- يشمل الفحص الضريبي المكلفين الطبيعيين والمعنويين بما فيهم (شركات الأموال وشركات الاشخاص) .

جـ- للفاحص (الناقد) الضريبي ان يطلب توضيحاً وافياً للنقص الذي يلاحظه في المعلومات المقدمة او غموضاً في بعض اجزائها ، الى ان يحقق هدفه من الفحص .

د- في ضوء المعلومات والبيانات الاضافية المتعلقة بالمكلفين ، للفاحص ان يطلع على كيفية مزاولة النشاط ، والجوانب الفنية الخاصة بانتاج السلعة ، وسوقها ، المنافسة ، الاسعار ، الكلف ، واية معلومات مفيدة اخرى .

هـ- الوصول الى تحديد مركز مالي حقيقي والى نتائج اعمال حقيقية بعيدة عن التلاعب او الغش .

و- ينبغي ان تتم هذه الاجراءات في ضوء نصوص قوانين الضرائب .

وعندئذ فان هدف الفحص الضريبي هو فحص القوائم المالية او ملفات (اضابير) المكلفين فحصاً انتقادياً وبتمعن ومن جميع جوانبها للتأكد من سلامتها من حالات الغش والتهرب الضريبي الذي يقوم به بعض المكلفين بقصد التوصل الى الدخل الحقيقي الخاضع للضريبة .

ثانياً– تستقي السلطة المالية معلوماتها عن المكلفين من فقرات حساباتهم ذاتها ، وحيث ان حسابات هؤلاء ينظمها نظام مسك الدفاتر التجارية لأغراض ضريبة الدخل رقم (٢) لسنة ١٩٨٥ الذي يحدد اشكالها وانواعها وطبيعتها ، وان هؤلاء المكلفين هم الخاضعون لنظام مسك الدفاتر ، ولذلك فهم المشمولون بعملية الفحص الضريبي .

لقد عينت المادة السابعة من النظام المكلفين المشمولين بنظام مسك الدفاتر بثلاث فئات ، وهم :

١– **الفئة الاولى**: فرض هذا النظام على المكلفين المذكورين ادناه مسك الدفاتر التجارية وتقديم حساباتهم الى السلطة المالية بعد تدقيقها وتصديقها من مراقب حسابات :

أ– فروع الشركات والمؤسسات الاقتصادية الاجنبية .

ب– شركات المساهمة الخاصة والمحدودة والتضامنية والمشروع الفردي .

جـ– الشركة البسيطة اذا كان رأسمالها اكثر من (٣٠) الف دينار .

د– الصنفين الاول والثاني من التجار المسجلين في الغرف التجارية والصناعية ، والمشاريع الصناعية التي يزيد رأسمالها على (٣٠) الف دينار فاكثر .

هـ– المستوردين لمن يزيد استيرادهم على (٥٠٠٠٠) دينار عدا الضريبة الجمركية والمصدرين الذين تزيد صادراتهم على (٥٠٠٠٠) دينار .

و– المقاولين والمتعهدين الاصليين والثانويين المسجلين لدى هيئة التخطيط .

ز– اصحاب دور السينما والتسلية والترفيه ، كدور السينما والمنتديات والملاعب ، وكذلك الفنادق المصنفة ثلاث نجوم فاكثر .

ح– أصحاب المطاعم من الدرجتين الممتازة والأولى .

ط– أصحاب المستشفيات الأهلية والمذاخر .

٢- **الفئة الثانية** : اما المكلفون المشمولون بالنظام الا انه لايشترط ان تكون حساباتهم مدققة ومصدقة من مراقب حسابات ، فهم :

أ- الشركة البسيطة اذا كان رأسمالها اقل من (٣٠) الف دينار .

ب- الصنف الثالث وما يليه من التجار اذا كان رأسماله يزيد على (٣٠) الف دينار .

جـ- الصناعيون الذين تبلغ كلفة مشاريعهم اقل من (٣٠) الف دينار .

د- المستوردون الذين تقل استيراداتهم عن (٥٠) الف دينار عدا الضريبة الجمركية ، وكذلك المصدرون الذين تقل صادراتهم عن (٥٠) الف دينار .

هـ- المقاولون والمتعهدون من غير المصنفين لدى وزارة (هيأة) التخطيط ، اذا كانت مقبوضاتهم تزيد على (٥٠) الف دينار .

و- اصحاب المطاعم من الدرجة الثانية .

ز- اصحاب مكاتب التدقيق وتنظيم الحسابات والمكاتب العلمية والاستشارية والمكاتب السياحية .

ح- وكلاء القطاع الأشتراكي اذا كانت مبيعاتهم تزيد على (١٠٠) الف دينار .

ط- وكلاء بالعمولة / الاخراج الجمركي والتأمين .

ي- اصحاب معارض السيارات .

ك- اصحاب المزادات العلنية .

٣- **الفئة الثالثة** : وتمثل المجموعة التي مازالت غير منظمة لحساباتها بصورة أصولية . وفوض النظام امر تنظيم حساباتها الى السلطة المالية لتحديد سجلاتهم ومستنداتهم بشكل يتسق مع طبيعة كل فئة ، وتشمل مايأتي :

أ- المهنيون كالأطباء والمهندسين والمحامين .

ب- الحرفيون كالحدادين والحلاقين والنجارين والخياطين .

جـ- اصحاب مكاتب دلالة العقار .

د- اصحاب الصيدليات والمختبرات والتحليلات المرضية والاشعة .

ان النظام قد اعطى الحق للسلطة المالية للقيام بالفحص الضريبي على سجلات المكلفين الذين يتمسكون بحساباتهم . ولذلك فان الفاحص الضريبي بحاجة الى

المعلومات والبيانات والوثائق من اجل ان يؤسس تقريره الذي سيقدمه في نهاية العملية التدقيقية . بحيث سيكون هو المعوّل عليه في قبول حسابات المكلف من عدمه، وبالتالي تحديد الدخل الخاضع للضريبة .

عاشراً- الاعتراض على التقدير

تهدف اجراءات تقدير دخل المكلف الى تعيين مقدار هذا الدخل على حقيقته ، حيث يجري على أساسه تحديد مقدار الضريبة التي ينبغي ان يدفعها المكلف . الا ان المكلف قد لايقبل بهذا التقدير ودفع الضريبة بالصورة التي قدرتها السلطة المالية ، كما ان السلطة المالية اذا كانت تعتقد ان تقديرها صحيح قد لاتوافق على ان تغير مارفضه المكلف . وعندئذ يثور الخلاف بين المكلف والسلطة المالية حول مقدار الدخل الخاضع للضريبة ومقدار الضريبة المفروضة على المكلف .

وقد منع القانون القضاء من النظر في الدعاوى التي تتعلق بتقدير الضريبة وفرضها وجبايتها حيث اوكلت هذه المهمة الى ثلاث هيئات هي : السلطة المالية ، لجان الاستئناف ، هيئة التمييز ، وسنأتي عليها تباعاً :

اولاً- الاعتراض لدى السلطة المالية

تنظم المادتان (٣٣) و (٣٤) من قانون ضريبة الدخل النافذ هذه المرحلة من الاعتراض ، حيث تتم من خلال مراجعة المكلف للسلطة المالية التي تقوم بتقدير مدخولاته وفقاً للمؤشرات المتاحة لها في ملفه (اضبارته) . فاذا لم يتفق المكلف مع السلطة المالية على هذا التقدير له ان يعترض عليه خلال مدة (٢١) يوماً اعتباراً من تاريخ تبليغه . وعلى المكلف ان يبين في اعتراضه الاسباب التي دفعته للاعتراض مع بيان مايطلبه من السلطة المالية ، ويدعم اعتراضه بالوثائق والمستندات الثبوتية التي تؤيد وجهة نظره ، بحيث تساعد في توفر قناعة كافية لدى السلطة المالية بوجهة النظر المطروحة .

غير ان هذه المرحلة تشترط ان يسدد المكلف الضريبة كاملة . اما في حالة عجزه عن التسديد يقوم بطلب تقسيط المبلغ على ان يسدد المكلف مبلغاً لايقل عن ٢٥٪

ولايزيد على ٥٠٪ من الضريبة المقدرة بعد توفر قناعة لدى السلطة المالية .

بعدئذ تعيد السلطة المالية النظر في التقدير ، وبعد الاتفاق مع المكلف ، يعدل التقدير بما تم الاتفاق عليه .

ومن شروط قبول الاعتراض لدى السلطة المالية ان يقع هذا الاعتراض ضمن مدة (٢١) يوماً من تاريخ التبليغ ، وبعكسه يعد التقدير قطعياً ولايقبل اي اعتراض .

اما اذا قدم المكلف اعتراضه بعد مضي المدة القانونية (اي بعد مضي مدة ال ٢١ يوماً) من تاريخ التبليغ بالتقدير فللسلطة المالية ان تنظر بذلك الاعتراض اذا اقتنعت بأن المعترض لم يتمكن من تقديمه للأسباب الآتية :

أ- الغياب عن العراق ، ويمكن اثبات ذلك من خلال تقديم المكلف جواز سفره خلال فترة التأخير .

ب- حالة مرض المكلف ، ويمكن اثباتها بتقرير طبي مصادق عليه رسمياً .

جـ- اي سبب قاهر اخر مثل حصول حادث وفاة لدى المكلف مثبت بوثيقة تؤيد ذلك .

ثانياً- الاعتراض لدى لجان الاستئناف

اطلق عليها قانون ضريبة الدخل النافذ اسم (لجان التدقيق) تحت الفصل الثامن عشر غير أن المادة (٢٧ من القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤ سمتها (لجان الاستئناف).

وتبدأ هذه المرحلة عندما يقدم المكلف اعتراضه الى السلطة المالية ضمن المدة القانونية ، وعلى الرغم من توفر جميع الشروط الشكلية لصحة الاعتراض فان السلطة المالية ترفض اعتراض المكلف بتعديل التقدير لعدم توفر قناعتها به .

وعندما يجري تبليغ المكلف برفض الاعتراض فان له الحق بالطعن بقرار السلطة المالية خلال مدة (٢١) يوماً من تاريخ التبليغ امام لجان الاستئناف ، ومن اجل ان يدعم المكلف اعتراضه عليه ان يقدم الوثائق والمستندات اللازمة لذلك .

اما اذا تأخر المكلف عن تقديم الاعتراض الى لجان الاستئناف عن المدة المقررة وهي (٢١) يوماً فللسلطة المالية النظر في تمديد هذه المدة والموافقة على ذلك اذا اقتنعت بان المستأنف قد تأخر عن تقديمه للأسباب المذكورة في (اولاً) من هذا الفصل .

وعلى المكلف الذي قدم استئنافاً امام لجنة الاستئناف ان يسدد الضريبة كاملة ، واذا كان قد قدم طلباً لتقسيطها فينبغي ان يكون مستمراً في تسديد الاقساط المستحقة .

وتقوم لجنة الاستئناف بتبليغ المستأنف والسلطة المالية بالحضور امامها خلال مدة سبعة ايام من تاريخ تبليغها . وتقتصر صلاحيات لجنة الاستئناف بما يأتي :

١- الغاء التقدير .

٢- تأييد التقدير .

٣- زيادة التقدير او تخفيضه .

٤- تؤيد التقدير في حالة عدم حضور الطرفين أو أحدهما بدون عذر مشروع أو ان تؤجل النظر في الاستئناف للمدة التي تراها مناسبة .

تشكيل لجان الاستئناف

يتم تشكيل لجان الاستئناف ببيان يصدره وزير المالية في الجريدة الرسمية ، وتتألف اللجنة :

- برئاسة قاضي من الصنف الثاني من القضاة .
- عضوية اثنين من الموظفين المختصين في الامور المالية ويعين اعضاء اضافيون يحلون محل الاعضاء الاصليين عند غيابهم وبنفس الشروط .

الاصل ان تنظر لجان الاستئناف في القضايا التي تقع ضمن اختصاصها المكاني ، الا ان القانون قد خول وزير المالية صلاحية نقل القضايا الاستئنافية من لجنة الى اخرى سواء كان ذلك بطلب المكلف او بدونه اذا وجد اسباباً موجبة لذلك .

القضايا التي تعرض على لجنة الاستئناف

حددت المادة (٣٩) من قانون ضريبة الدخل النافذ طبيعة القضايا التي تنظر فيها لجنة الاستئناف بما يأتي :

أ- تنظر لجنة الاستئناف في كل ماله علاقة بتقدير الدخل وخضوعه للضريبة والرديات (٩٦) والسماحات ، وقد أصبح للسلطة المالية والمكلف حق تمييز قرارات لجان الاستئناف بعد التبليغ .

ب- النظر في المخالفات التي يرتكبها المكلفون خلافاً لنظام مسك الدفاتر التجارية لاغراض ضريبة الدخل في القضايا المحالة اليها من قبل السلطة المالية ، وفرض غرامة تتراوح بين (١٠٪) و (٢٥٪) من الدخل المقدر قبل تنزيل السماحات القانونية على ان لاتقل عن (٥٠٠) دينار . وعند عدم الدفع تحال القضية الى المحكمة المختصة لابدال الغرامة بالحبس .

قرارات لجان الاستئناف

كانت قرارات لجان الاستئناف قطعية في جميع القضايا التي تنظر فيها ، ولغاية صدور القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤ قانون تعديل قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ ، حيث نصت الفقرة (١) من المادة الاربعين من التعديل : (تكون قرارات لجان الاستئناف قطعية اذا كان مبلغ الضريبة فيها عشرة الاف دينار فأقل) .

ثالثاً- الاعتراض لدى هيئة التمييز

أضيفت حالة الاعتراض امام هيئة التمييز بموجب المادة (٤٠) من القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤ قانون تعديل قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ .

ويعد ماتناولته هذه المادة اضافة نوعية في التشريع الضريبي العراقي ، حيث وضعت مبادئ جديدة في هذا المجال ، وعلى النحو الآتي :

أ - حددت صلاحيات لجان الاستئناف بالنظر في القضايا التي ثبت فيها اذا كان مبلغ الضريبة فيها بحدود عشرة الاف دينار فأقل ، واعتبرت قراراتها قطعية في هذه القضايا .

ب- اذا تجاوز مبلغ الضريبة عشرة الاف دينار فلكل من السلطة المالية والمكلف حق الاعتراض عليه امام هيئة تمييزية خلال مدة خمسة عشر يوماً اعتباراً من تاريخ التبليغ به .

جـ- للهيئة التمييزية حق الغاء القرار او تأييده او تعديله ، وتعد قراراتها قطعية بشأن المسائل التي تتناولها .

د- تشكل هيئة التمييز ببيان يصدره وزير المالية ، وينشر في الجريدة الرسمية ، من:

قاضٍ من محكمة التمييز	رئيساً
اثنين من المدراء العامين في وزارة المالية	اعضاء
ممثل من اتحاد الغرف التجارية العراقية	عضواً
ممثل من اتحاد الصناعات العراقي	عضواً

هـ- اذا اراد المكلف ان يطعن في قرار لجنة الاستئناف تمييزاً فعليه تسديد رسم يتحدد مبلغه بنسبة (١٪) من مبلغ الضريبة الواردة في القرار محل الطعن وبحد أعلى مقداره (١٠٠٠) الف دينار الى صندوق السلطة المالية ، ويسجل هذا المبلغ ايراداً نهائياً للخزينة العامة .

حادي عشر - جباية الضريبة

بعد ان تنتهي اجراءات التقدير وفرض الضريبة على المكلف تلجأ السلطة المالية الى جباية الضريبة ، حيث تقوم بتحصيل دين الضريبة من المكلف فعلاً .

وتنظم المواد (٤٤ - ٤٨) من قانون ضريبة الدخل النافذ عمليتي تبليغ المكلف وجباية الضريبة ، وسنتناولهما في فقرتين على النحو الآتي :

اولاً- الاخطارات : يمثل الاخطار خطاباً موجهاً للمكلف يتضمن تبليغه بدفع الضريبة المستحقة عليه وفقاً لتقدير السلطة المالية تنفيذاً لمتطلبات قانون ضريبة الدخل النافذ ، ومن مقتضيات التبليغ ان التوقيع على هذا الخطاب يعد تبليغاً ، وقد يدعم التوقيع بختم او كتابة على الاخطار ، وفي كلتي الحالتين يعد التبليغ صحيحاً مالم يقع الدليل على خلاف ذلك .

طرق تبليغ الاخطار والاستمارات الى المكلف

أ - ان تسلم الاخطار او الاستمارة الى شخص المكلف نفسه او احد الافراد العاملين معه في مقر عمله ، او الى أحد أفراد عائلته الذين يسكنون معه في محل سكناه ذاته . وينبغي ان يقترن توقيع المستلم للاخطار او الاستمارة بالتوقيع على النسخة الثانية من اي منهما ، ثم تعاد النسخة الثانية الى دائرة السلطة المالية بعد كتابة اسم المتبلغ وتاريخ التبليغ .

ب- ويمكن ارسالها بواسطة دائرة البريد وبالبريد المسجل مثبتاً عليها عنوان المكلف المثبت لدى السلطة المالية ، واعادتها الى الدائرة المعنية (السلطة المالية) سواء كانت موقعة مستوفية لجميع شروط التبليغ الاصولي ، او غير موقعة ولا مستوفية لهذه الشروط .

وعندما يتم ارسال الاخطار او الاستمارة بالبريد المسجل وحسب العنوان المثبت تعد مبلغة خلال (١٤) يوماً اعتباراً من تاريخ ارسالها بالبريد داخل العراق ، و (٦٠) يوماً اعتباراً من تاريخ ارسالها بالبريد خارج العراق.

وتكتفي السلطة المالية باثبات واقعة التبليغ بمجرد تسجيل الرسالة في دائرة البريد مثبت عليها عنوان المرسل اليه بصورة صحيحة ، مالم ترجع الرسالة غير مبلغة . فاذا تبين للسلطة المالية ان الرسالة غير مبلغة فلا يمكنها عندئذ اتخاذ موقف تجاه المكلف ، وانما تتحرى عن الاسباب الحقيقية في عدم تبليغها للمكلف .

وقد نصت المادة (٤٣) من قانون ضريبة الدخل النافذ على (لايبطل الاخطار والاستمارات والمعاملات التي اجريت وفق احكام هذا القانون لنقص في شكلها او خطأ او سهو لايخل بما كان مقصوداً منها ولايمنع العلم بهوية الشخص المخاطب بها ولايبطل التقدير ايضاً لخطأ في اسم المكلف او لقبه او نوع دخله او مقدار الضريبة المفروضة عليه او لوجود اختلاف بين التقدير والاخطار غير مؤثر من حيث النتيجة على البيانات التي استند عليها التقدير) .

ومن المعلوم ان هذه الاحكام الواردة في هذه المادة قد منعت المكلف من ان يحتج بأنه ليس هو المقصود بسبب خطأ في الاسم او اللقب او مقدار الضريبة ... او غير ذلك من الاعذار المذكورة اعلاه .

ثانياً- الجباية

ألزمت المادة (٤٤) من القانون السلطة المالية تبليغ المكلف تحريرياً بدفع الضريبة المتحققة عليه محددة مقدارها وتاريخ استحقاقها . اما توقيع المكلف على مذكرة السلطة المالية فيعد تبليغاً له بدفع هذا المبلغ المتحقق . وبذلك فان للتبليغ بدفع الضريبة طريقتين ، هما :

أ- عملية ارسال اخطار الدفع للمكلف (انظر الفقرة اولاً اعلاه) . ويجب ان يعاد الاخطار موقعاً من قبل الاطراف المخولة بالتوقيع حسب الاصول .

ب- اعتبر القانون ان مجرد توقيع المكلف على مذكرة التقدير تبليغاً له بدفع الضريبة المتحققة عليه .

وسواء كان توقيع المكلف بالموافقة او بالرفض يعد تبليغاً له. ويجب عليه التسديد في الحالة الاولى ، اما اذا رفض المكلف التقدير فعندئذ يحق له الاعتراض، واتباع طرق الطعن المذكورة سابقاً .

١- حالة قبول المكلف بالتقدير ولم يقم بدفع الضريبة

اذا لم يدفع المكلف الضريبة المتحققة بعد تبليغه بمقدارها خلال (٢١) يوماً من تاريخ التبليغ تفرض عليه اضافة تبلغ نسبتها (٥٪) من مقدار الضريبة المفروضة عليه . واذا لم يدفعها خلال (٢١) يوماً بعد انقضاء المدة الاولى تزداد هذه الاضافة الى الضعف فتصبح (١٠٪) من الضريبة المتحققة .

لو تبلغ المكلف زيد بتسديد ضريبة متحققة عليه مقدارها (١٠٠) دينار بتاريخ ١٩٩٣/٤/١ ، ولم يقم بتسديدها حتى يوم ١٩٩٣/٤/٢٣ ، تصبح الاضافة المفروضة عليه (٥٪) من الضريبة المتحققة وهي (خمسة دنانير). وعندما لم يسددها لغاية ١٩٩٣/٦/١ ، اي بعد مرور مدة اكثر من (٢١) يوماً الثانية ، تصبح الاضافة (١٠٪) من الضريبة المتحققة. ويكون المبلغ واجب التسديد (١١٠) مائة وعشرة دنانير .

وعندما يتأخر المكلف عن التسديد للأسباب التي مر ذكرها وهي :

أ- السفر خارج العراق

ب- المرض

جـ- لسبب قاهر آخر

فيجوز لوزير المالية ان يعفي المكلف من مبلغ الاضافة ، وعندئذ يجوز رد الضريبة المستوفاة عن الاضافة الى المكلف . ويتأخر المكلفون - من الناحية التطبيقية - في الغالب عن تسديد الضريبة المتحققة بحجة ان السلطة المالية قد فرضت الاضافة القانونية (بنسبة ١٠٪) ... ويستمر البعض منهم في عدم التسديد

لفترات طويلة ، مما دفع السلطة المالية الى توضيح هذه الحالة الى المشرّع فصدر قرار مجلس قيادة الثورة المرقم ٣٠٧ لسنة ١٩٨٤ الذي نص على مايأتي :

(١- تفرض فائدة معادلة للفائدة المصرفية السائدة لدى مصرف الرافدين على تسهيلات السحب على المكشوف ، على رصيد مبلغ ضريبة الدخل من تاريخ تحقق تسديده وفقاً لقانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ لغاية التسديد .

٢- في حالة تقسيط الضريبة تفرض الفائدة المشار اليها في الفقرة (١) اعلاه على رصيد مبلغ الضريبة من تاريخ تحقق تسديد القسط الاخير .

٣- ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية وينفذ اعتباراً من ١/٤/١٩٨٤).

وقد حسم هذا القرار الجدل الذي يدور بين المكلف والسلطة المالية بشأن معالجة مبلغ الاضافتين (٥٪) و (١٠٪) ، حيث فرض الفائدة المصرفية المدفوعة لقاء تسهيلات السحب على المكشوف على دين ضريبة الدخل المستحق ولم يسدد بعد .

وكانت نسبة الفائدة في وقت صدور القرار (١١٪) . اما في الوقت الحاضر فهي (١٦٪) ستة عشر من المائة .

ويجري تحقيق هذه النسبة على دين الضريبة اعتباراً من تاريخ استحقاق الدين . كما يجري استيفاء هذه الفائدة المفروضة على دين الضريبة بالاضافة الى مقدار النسبتين المشار اليهما سابقاً .

والمثال الآتي يوضح ذلك :

تحققت على المكلف عمر ضريبة دخل مقدارها (١٠٠٠) دينار ، وتم تبليغه بأخطار الدفع في ١/٦/١٩٩٥ ، ولم يسدد الضريبة لغاية ١/٨/١٩٩٥ ، فيكون احتساب الاضافات على النحو الآتي :

١- نظراً لتجاوز المدة (٤٢) يوماً فان نسبة الاضافة (١٠٪)

$$١٠٠٠ \times \frac{١٠}{١٠٠} = ١٠٠ \text{ دينار}$$

٢- تحسب الفائدة المصرفية البالغة (١٦٪) عن عدد ايام التأخير عن التسديد اعتباراً من ٢/٦/١٩٩٥ ولغاية ٣١/٧/١٩٩٥ فتصبح المدة (٦٠ يوماً) واحتسابها كالآتي :

$$١٠٠٠ \times \frac{٦٠ \text{ يوماً}}{٣٦٥ \text{ يوماً}} \times \frac{١٦}{١٠٠} = ٢٧ \text{ ديناراً}$$

وبالجمع :

١٠٠٠ + ١٠٠ + ٢٧ = ١١٢٧ ديناراً مجموع الضريبة

٢- تقسيط الضريبة والفائدة المصرفية

اذا طلب المكلف تقسيط مبلغ ضريبة الدخل المستحقة عليه ، فللسلطة المالية تقسيطه اذا وجدت ان هناك اسباباً تبرر ذلك ، حيث ينظم خطاب موجه الى المكلف يحدد فيه مقدار كل قسط وتاريخ استحقاق تسديده الشهري ، وتحسب الفائدة على القسط وتضاف اليه . وفي حالة ما اذا تأخر المكلف عن تسديد اي قسط مدة (٢١) يوماً يلغى كتاب التقسيط وتصبح جميع الاقساط المتبقية مستحقة وواجبة التسديد تلقائياً وبدون حاجة الى انذار . مع مراعاة ضرورة احتساب الفوائد المنصوص عليها في المادة (٤٥) من القانون .

مثال : تحققت على المكلف أحمد ضريبة دخل مقدارها (١٠٠٠) دينار ، وقد طلب تسديد المبلغ على شكل اقساط شهرية بمعدل (٢٥٠) ديناراً شهرياً ، على ان يدفع القسط الاول حالاً . وتمت الموافقة على التقسيط الى اربعة اقساط شهرية بضمنها الدفعة الاولى ، فيتم تنظيم كتاب التقسيط كالآتي :

القسط الاول ٠٠٠ر٢٥٠ دينار في ١/٤/١٩٩٥ حالاً

القسط الثاني ٣٣٣ر٢٥٣ ديناراً في ١/٥

القسط الثالث ٦٦٧ر٢٥٦ ديناراً في ١/٦/١٩٩٥

القسط الرابع ٠٠٠ر٢٦٠ ديناراً في ١/٧

٠٠٠ر١٠٢٠ المجموع

ملاحظات حول الحل

أ- لاتحسب فائدة مصرفية على القسط الاول لانه مدفوع حالاً .

ب- تحسب الفائدة على القسط الثاني

٠٠٠ر٢٥٠ × (١٦ / ١٠٠) × (١ شهر / ١٢ شهراً)

جـ- تحسب الفائدة على القسط الثالث ٠٠٠ر٢٥٠ × (١٦ / ١٠٠) × (٢ / ١٢)

د- تحسب الفائدة على القسط الرابع ٠٠٠ر٢٥٠ × (١٦ / ١٠٠) × (٣ / ١٢)

وهكذا يتم احتساب الاقساط والفوائد المستحقة عليها .

ولو فرضنا ان المكلف لم يسدد القسط الرابع المستحق عليه في ١٩٩٥/٧/١ وتأخر لغاية ١٩٩٥/٧/٣١ فيصبح هذا القسط محملاً بنوعين من الفائدة :

الاولى : (٥٪) لأنه تأخر اكثر من (٢١ يوماً) وأقل من (٤٢) يوماً .

الثانية : الفائدة المصرفية لمدة شهر آخر .

وتحسب كالآتي :

أ- مقدار القسط هو ٢٦٠ × ٥٪ = ١٣ ديناراً الفائدة (المادة ٤٥) .

ب- القسط ٢٦٠,٠٠٠ × $\frac{١٦}{١٠٠}$ × $\frac{١}{١٢}$ = ٣,٤٦٧ ديناراً

وعندئذ فان المبلغ الواجب التسديد هو :

٢٦٠,٠٠٠ + ١٣,٠٠٠ + ٣,٤٦٧ = ٢٧٦,٤٦٧ ديناراً

واخيراً : ممن تجبى الضريبة ؟

أ- من أموال المكلف نفسه عن دخله ودخل زوجته وأولاده القاصرين .

ب- اذا أفترق الزوجان وعجز المكلف عن التسديد (الزوج) تجبى من أموال الزوجة والأولاد القاصرين مايجب عليهم دفعه بالقياس الى مجموع الضريبة المستحقة.

جـ- وتجبى الضريبة من أموال الزوجة نفسها اذا كانت مكلفة ومنحت السماح القانوني عن زوجها اذا كان عاجزاً عن العمل وليس له مورد .

د- كما تجبى الضريبة من اموال الارملة والمطلقة عن دخلها ودخل اولادها الذين هم تحت وصايتها .

هـ- اذا ثبت عجز الارملة والمطلقة عن تسديد دين الضريبة فتجبى من اموال اولادها عن حصتهم منها بنسبتها الى مجموع الضريبة المتحققة .

و- وفي حالة ما اذا كان الاولاد القاصرون بلا أبوين فيعد كل منهم مكلفاً بحد ذاته وتسدد الضريبة من امواله الخاصة .

ثالثاً- ضمانات تحصيل الضريبة

منح قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل السلطة المالية اعتماد وسائل محددة لضمان تحصيل الضريبة ، وهي :

١- ايقاف معاملات المكلف في الدوائر الرسمية(٩٧) : تستطيع السلطة المالية اصدار الاوامر الى الدوائر الرسمية بايقاف اجراء معاملات المكلف ذات المساس

بالضريبة والتي من شأنها ان تولد ربحاً او دخلاً للمكلف مثل معاملات نقل ملكية العقار، الى ان يتم دفع الضريبة او التأمينات الخاصة بها .

٢- من اجل ضمان تحصيل الضريبة فقد منع القانون وسائط النقل البحرية والنهرية والبرية من اجتياز الحدود الى خارج العراق اذا تأخر اصحابها او مستأجروها او من ينوب عنهم عن تسديد الضريبة . غير ان منح هذا الحق قد حدد شروطاً معينة ، هي (٩٩) :

أ - ان ترسل الى موظفي السلطة المالية في الجمارك ، أو أي آخر مخول بمنح التصريح بالخروج يمنع واسطة النقل من مغادرة العراق شهادة او تأييداً بذلك .

ب- ان يحدد في هذه الشهادة او التأييد مقدار الضريبة التي تأخر المكلف عن تسديدها .

جـ- ان تتجاوز المدة التي تأخر فيها المكلف عن التسديد على ثلاثة اشهر من تاريخ الاستحقاق .

د- ان يسجل في هذه الشهادة او التأييد اسماء المكلف (المكلفين) بتسديدها .

٣- منع المكلف من السفر خارج العراق (٩٩) : اذا ثبت للسلطة المالية ان المكلف يريد السفر الى خارج العراق بقصد تأخير تسديد الضريبة كلاً او بعضاً ، وان سفره يعوق عملية تحصيل الضريبة ، سواء كان مديناً بها اصالة عن نفسه او وكالة عن غيره . وللسلطة المالية في هذه الحالة ان توعز بمنع المكلف من السفر ، على ان يذكر في كتابها هوية ا لمكلف ومقدار الضريبة المستحقة او التي تستحق عليه . ويمنع من السفر لحين التسديد .

٤- الحجز الاحتياطي (١٠٠) : منح القانون السلطة المالية حق الحجز الاحتياطي على اموال المكلف المنقولة وغير المنقولة اذا شعرت انه يحاول تهريبها او اخفاءها ليحول دون تحصيل الضريبة . ويمثل الحجز الاحتياطي حجزاً تحفظياً تتخذه السلطة المالية لضمان تحصيل الضريبة . ولا يرفع هذا الحجز الا بعد ان يتم تقدير دخل المكلف واستيفاء الضريبة كاملة . ويجوز رفع الحجز اذا قدم المكلف كفيلاً مليئاً يتعهد بدفعها .

الفصل الثاني
ضريبة العقار

عرف العراق ضريبة العقار منذ فترة الحكم العثماني ، حيث فرضت السلطة العثمانية هذه الضريبة في عام ١٨٣٩ على القيمة الرأسمالية للعقار ، اما بدل الايجار فقد فرضت عليه ضريبة على القيمة الايجارية .

ثم صدر قانون ضريبة المسقفات العثماني (الويركو) في عام ١٩٠٧ ، حيث فرضت ضريبة بسعر (١٢٪) على الدخل السنوي الاجمالي للمعامل والمصانع وكذلك المباني المشيدة من الخشب .

وبعد الاحتلال البريطاني للعراق صدر قانون ضريبة الاملاك رقم ٤٩ لسنة ١٩٢٢، وفرض سعر الضريبة بـ (١٠٪) من الايراد السنوي للعقار لبيوت السكن والمخازن والدكاكين والحمامات والمصانع والمعامل والارض الفضاء المستغلة لاغراض تجارية والشقق الثابتة .

وصدر قانون آخر عام ١٩٤٨ واجريت عليه تعديلات عدة ، واخيراً صدر القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ ونفذ من ١٩٦٠/٤/١ ومايزال ساري المفعول حتى الآن على الرغم من التعديلات الكثيرة التي تناولته ، وكان آخرها قرار مجلس قيادة الثورة المرقم ٧٧٤ بتاريخ ١٩٨٨/١٠/٣ .

مفهوم العقار

ولم تتضمن التعاريف التي وردت في قانون ضريبة العقار النافذ تعريفاً محدداً لضريبة العقار ، واكتفى بالقول ان الضريبة هي (ضريبة العقار المفروضة بموجب هذا القانون) (١٠١) .

ولذلك نعرفها بأنها : الضريبة المفروضة على الايراد السنوي الناجم للمكلف من عقاراته المستغلة في العراق عدا دار السكن .

يستنتج من هذا التعريف ان ضريبة العقار في العراق تتميز بخصائص محددة ، اهمها : ضريبة عينية تفرض على الايراد السنوي الناجم من ملكية العقارات المستغلة اقتصادياً والتي تقع في العراق . وتتحدد خصائص هذه الضريبة بما يأتي:

١- تفرض على دخل الملكية العقارية : فهي لاتفرض على ملكية العقارات ذاتها ، وانما على الايراد السنوي الناشئ عن هذه الملكية . ويراعى عند تقديرها جميع العناصر التي تؤدي الى تحديدها ، وبخاصة فيما يتعلق بالايجار السنوي المتفق عليه بين المؤجر والمستأجر . كما لاتفرض هذه الضريبة عند تحقق حالات خلو العقار من الشاغل او هدمه .

٢- يؤخذ بتقدير السلطة المالية : وتمثل هذه العملية تقديراً مباشراً من قبل السلطة المالية لوعاء الضريبة . وتقوم السلطة المذكورة بتقدير القيمة العمومية للعقار ارضاً وبناء ، ويبقى هذا التقدير سارياً لمدة خمس سنوات لاحقة .

٣- ان هذه الضريبة تفرض على الدخل الاجمالي (الايراد السنوي) وليس على الدخل الصافي الذي يعتمد على القيمة العمومية للعقار او بدل الايجار النقدي المتفق عليه ، وبالتالي لايسمح بخصم تكاليف الصيانة او الرسوم والضرائب التي يدفعها مالك العقار مثل رسوم التبليط والمجاري ...

٤- تعد ضريبة العقار ضريبة عينية لاتهتم بالظروف الشخصية والاعباء العائلية التي يتحملها المكلف فلا تتضمن اعفاءات لهذه الناحية ، كما لاتفرق بين المكلف الطبيعي والشخص المعنوي .

غير ان المشرّع اعفى العقارات المخصصة لسكن مالكيها بصرف النظر عن قيمتها العمومية . كما انه راعى في فرض الضريبة الاضافية السعر التصاعدي، وقرر اعفاء مبلغ (٢٠٠٠) دينار من الايراد السنوي واخضع ماتبقى من ذلك .

٥- يتحقق في ضريبة العقار الازدواج الضريبي ، حيث تفرض بسعر نسبي قدره (١٠٪) على الايراد السنوي الناجم من عقارات المكلف ، ويخضع هذا الايراد الى ضريبة اضافية بسعر تصاعدي على مازاد من هذا الايراد على (٢٠٠٠) دينار .

اولاً- وعاء الضريبة

تفرض ضريبة العقار على الايراد السنوي للعقار ، وقد عرف القانون هذا الايراد بانه بدل الايجار الفعلي او المخمن ، ولذلك يقتضي تحديد مايأتي :

١- الواقعة المنشئة للضريبة

ان واقعة تملك الشخص الطبيعي او المعنوي (الهيئات والمؤسسات والجمعيات والشركات والمصالح ذات الشخصية المعنوية) هي الواقعة المنشئة للضريبة ، سواء كان هذا التملك لعقار مسقف في العراق او في حكم العقار المسقف ، وصاحب العقار في القانون هو :

١- المالك : المالك هو الشخص المسجل العقار باسمه في الدائرة المختصة (التسجيل العقاري) او دوائر الاوقاف او المحاكم او كتاب العدل .

٢- متولي الوقف .

٣- واضع اليد ، ويقصد به القيم او الوصي ودائرة اموال القاصرين ....

٤- صاحب الاجارة الطويلة .

٥- الشريك في العقار اذا كان شاغلاً له .

٦- شاغل العقار اذا تعذر على السلطة المالية العثور على احد الشركاء .

٢- نطاق سريان الضريبة

اعتمد المشرّع العراقي على معيار الاقليمية في سريان ضريبة العقار ، بحيث ان العقارات القائمة في العراق تخضع للضريبة بصرف النظر عن جنسية مالكها ، سواء كانت هذه العقارات يملكها عراقيون ام غير ذلك . وبناء على ذلك فان جميع العقارات الواقعة ضمن الحدود الاقليمية للعراق تخضع للضريبة مادامت تقع في العراق وتنطبق عليها هذه الشروط . وهذا يعني ان المشرّع قد اخذ بمبدأ موقع العقار بصرف النظر عن الوضع القانوني للمالك .

٣- العقارات الخاضعة للضريبة

حددت الفقرة الثانية من المادة الاولى من قانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ مايعد عقار ، ويخضع للضريبة ، كما اوضحت التعليمات المالية عدد (٧) لسنة ١٩٦١ المعدلة المقصود بالعقار، وبالتالي فان العقارات الخاضعة للضريبة ، هي :

١- العقارات المبنية (١٠٢)

أ- البيت سواء كان معداً للسكنى او للايجار او للاستغلال بأي شكل من الاشكال بما فيه من ساحات وحدائق غير منفصلة عنه .

ب- المنشآت المعدة للاستغلال كالعمارات والمخازن والخانات والدكاكين والحمامات ومحلات بيع الخضراوات والفواكه (العلاوي) والمعامل والمصانع والمستودعات وكراجات السيارات الخاصة عند تحويلها الى مخازن او حوانيت ، والاصطبلات والسراديب ودور السينما والمسارح والملاهي والنوادي والفنادق والمطاعم والصيدليات والمقاهي والقاعات والاراضي الملاصقة للعقار الواقعة ضمن حدوده والمستعملة للغرض نفسه الذي استعمل من اجله العقار الاصلي مهما كانت مساحتها ، وكذلك المعامل بجميع انواعها الا اذا كانت معفاة بموجب قانون التنمية الصناعية .

٢- مايعد بحكم العقارات المبنية (١٠٣)

أ- الاراضي المستغلة بأية صورة اخرى كاستغلالها معسكراً او لاخذ الرمال والحصى ، وتلك المؤجرة بالاجارة الطويلة او الاجارتين ، ويستثنى من ذلك الاراضي التي تؤجر لاغراض زراعية حصراً بصرف النظر عن موقعها .

ب- السفن الثابتة او مافي حكمها (كالجنائب وغيرها) المستعملة للسكن او لتركيب الماكنات او لخزن البضائع او المستغلة كمقاهي او محلات للغسيل او لاي غرض اخر .

جـ- مخازن الاخشاب والحديد (الاسكلات) غير المسقفة و (الجراديغ الثابتة) وما يشيد على العرصات من اكواخ وصرائف غير دائمية من الطين والحصران .

ثانياً- سعر الضريبة

ان ضريبة العقار عينية ويتحقق فيها الازدواج الضريبي ، ولذلك فهي (١٠٤) :

١- تفرض وتستوفى ضريبة أساسية بنسبة (١٠٪) من الايراد السنوي للعقار .

٢- تفرض وتستوفى ضريبة اضافية على مازاد على الفي دينار من مجموع دخل

المكلف من عقاراته بما في ذلك حصته الارتزاقية من العقارات الموقوفة وفقاً للنسب الآتية :

٥ ٪ مايزيد على ٢٠٠٠ لغاية ٤٠٠٠ دينار

٨ ٪ مايزيد على ٤٠٠٠ لغاية ٦٠٠٠ دينار

١٠٪ مايزيد على ٦٠٠٠ لغاية ٨٠٠٠ دينار

١٥٪ مايزيد على ٨٠٠٠ لغاية ١٢٠٠٠ دينار

١٧٪ مايزيد على ١٢٠٠٠ لغاية ١٦٠٠٠ دينار

٢٠٪ مايزيد على ١٦٠٠٠ لغاية ٢٠٠٠٠ دينار

٢٥٪ مايزيد على ٢٠٠٠٠

كيف تحسب ضريبة العقار؟

يخضع الايراد السنوي للعقار للضريبة الاساسية عند ايجاره . وعلى صاحب العقار ان يقدم الى السلطة المالية عقد الايجار الموقع بينه وبين المستأجر ، وعندما تؤيده تفرض عليه الضريبة الاساسية حالاً ، اي في سنة وقوع الايجار . وتفرض هذه الضريبة بنسبة (١٠٪) من بدل الايجار المخمن (المقدر) بقسطين كل منهما نصف سنوي .

وتفرض الضريبة الاضافية على ايرادات المكلف من عقاراته بعد تنزيل السماحات البالغة الفي دينار والاعفاءات المقررة قانوناً ، ويخضع المتبقي للاسعار التصاعدية لهذه الضريبة . وتتم محاسبة المكلف عن هذه الايرادات في السنة اللاحقة لتحققها ، ويكون ذلك يوم ١/تموز من كل سنة حتى نهاية السنة في ٣١/كانون الاول من تلك السنة .

مثال : شخص يملك العقارات ادناه في سنة ١٩٩٤ المالية :

١– دار سكن في مدينة بغداد مقدر ايجارها السنوي ١٢٠٠٠ دينار

٢– ربع اسواق في مدينة بعقوبة بدل ايجارها السنوي ٨٠٠٠ دينار

٣– محلات في مدينة كركوك بدل ايجارها السنوي ١٥٠٠٠ دينار

٤– عمارة في مدينة الموصل بدل ايجارها السنوي ١٠٠٠٠ دينار

المطلوب : حساب الضريبة الاساسية والاضافية للعقار .

أ- حساب الوعاء الضريبي :

		الوعاء
١- دار السكن / في بغداد	١٢٠٠٠	غير خاضعة
٢- اسواق بعقوبة (الريع)	٨٠٠٠	٢٠٠٠
٣- محلات / كركوك	١٥٠٠٠	١٥٠٠٠
٤- عمارة / الموصل	١٠٠٠٠	١٠٠٠٠
	الوعاء الضريبي	٢٧٠٠٠ دينار

الضريبة الاساسية = ٢٧٠٠٠ دينار × $\frac{١٠}{١٠٠}$ = ٢٧٠٠ دينار

ب- الضريبة الاضافية

مجموع ايرادات المكلف السنوية - ٢٠٠٠ دينار

٢٧٠٠٠ - ٢٠٠٠ = ٢٥٠٠٠ دينار المبلغ الخاضع للضريبة

٥ ٪ مازاد على ٢٠٠٠ دينار لغاية ٤٠٠٠ دينار	٢٠٠٠	١٠٠
٨ ٪ مازاد على ٤٠٠٠ دينار لغاية ٦٠٠٠ دينار	٢٠٠٠	١٦٠
١٠٪ مازاد على ٦٠٠٠ دينار لغاية ٨٠٠٠ دينار	٢٠٠٠	٢٠٠
١٥٪ مازاد على ٨٠٠٠ دينار لغاية ١٢٠٠٠ دينار	٤٠٠٠	٦٠٠
١٧٪ مازاد على ١٢٠٠٠ دينار لغاية ١٦٠٠٠ دينار	٤٠٠٠	٦٨٠
٢٠٪ مازاد على ١٦٠٠٠ دينار لغاية ٢٠٠٠٠ دينار	٤٠٠٠	٨٠٠
٢٥٪ مازاد على ٢٠٠٠٠	٧٠٠٠	١٧٥٠
	٢٥٠٠٠	٤٢٩٠

الملاحظات

١- أخذ بنظر الاعتبار اعفاء دار السكن .

٢- تم تنزيل مبلغ الفي دينار سماحاً قانونياً .

٣- يتم محاسبة المكلف عن الضريبة الاضافية في السنة ١٩٩٥ المالية ، اي اعتباراً من ١/تموز ١٩٩٥ ولغاية ٣١/كانون الاول ١٩٩٥ .

٤- يتم تحقيق هذه الضريبة في سجلات الدائرة المعنية (دائرة الضريبة) . ويؤشر تسديد الضريبة اولاً بأول .

ثالثاً- الاعفاءات (١٠٥)

اشارت المادتان الثالثة والرابعة من قانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ الى الاعفاءات . ورغبة في تسهيل دراستها ، فقد صنفت على النحو الآتي :

اولاً- الاعفاءات الاجتماعية

نصت المادة الثالثة من القانون على هذه الاعفاءات ، وتسهيلاً لدراستها فقد تصبح عملية تقسيمها الى فقرتين ضرورية وعلى النحو الآتي :

١- الاعفاءات الموجهة للهيئات العامة

أ- عقارات الدولة : وتتمثل بالعقارات التي تعود ملكيتها الى الدوائر الممولة مركزياً .

ب- العقارات العائدة الى المصالح والمؤسسات العامة غير المؤجرة ، حتى ولو تم استغلالها من قبلها مباشرة .

جـ- العقارات التي تعود ملكيتها الى أمانة العاصمة والبلديات المعدة لاغراض النفع العام .

د- العقارات غير المؤجرة المخصصة لاقامة الشعائر الدينية لمختلف الطوائف الدينية المعترف بها قانوناً كالجوامع والكنائس وغيرها ، وكذلك العقارات العائدة لها والمعدة لسكن القائمين على خدمة الشعائر فيها . اما العقارات المملوكة لاية مؤسسة دينية والمستغلة بطريق الايجار فتخضع للضريبة .

هـ- العقارات التي تعود ملكيتها الى وزارة الاوقاف او تعود حقوق منفعتها ، او اية حقوق اخرى اليها وتجعلها مكلفة بدفع ضريبة العقار عنها .

و- العقارات المتبرع بمنافعها للدوائر الرسمية وشبه الرسمية ، والمؤسسات الخيرية والعلمية المعترف بها قانوناً بشرط ان تكون مشغولة من قبل هذه الدوائر .

ز- العقارات التي تملكها الاحزاب السياسية والنقابات والاتحادات والجمعيات ذات

النفع العام والأندية الرياضية بشرط ان تكون هذه الهيئات مخصصة للقيام بنشاطاتها وفقاً للقانون ، وان تكون هذه العقارات مخصصة ومستغلة لغايات تدخل مباشرة بنشاط تلك الهيئات .

٢- الاعفاءات المقررة بقوانين خاصة

أ- اعفى القانون هيئة السياحة من جميع الضرائب والرسوم . ولما كانت ضريبة العقار هي احدى هذه الضرائب ، لذلك من المنطقي ان تكون عقارات هذه الهيئة معفاة منها سواء كانت مستغلة من قبلها مباشرة او مؤجرة للغير .

ب- كذلك اعفى قانون التعاون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٢ في مادته (٣٤) الجمعيات المشكلة بموجب هذا القانون من ضريبة العقار تشجيعاً للحركة التعاونية في العراق .

٣- الاعفاء الموجهة لمصلحة الافراد

أ- اعفى قانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل دار السكن والشقة السكنية من الضريبة اعفاء مطلقاً ودائمياً .

ومن أجل تحديد المقصود بدار السكن او الشقة السكنية التي اعفاها القانون من الضريبة . ويتطلب الامر تحديد معنى صاحب العقار .

يقصد بدار السكن : الدار التي يسكنها صاحبها او تسكنها زوجته (١٠٦) .

اما صاحب العقار : فهو المالك او واضع اليدا او متولي الوقف (١٠٧) .

وبناء على هذا المعنى الواسع لدار السكن يمكن ايراد مايأتي (١٠٨) :

١- لايجوز أن تعفى من الضريبة اكثر من دار سكن واحدة او شقة سكنية واحدة في احدى الدور او الشقق التي يملكها صاحبها على حدة ، فعندئذ تعفى جميع الدور او الشقق المسكونة من قبل زوجاته اذا كان له اكثر من زوجة واحدة .

٢- اذا سكن احد الشركاء في دار مشاعة تعد الدار مسكونة من قبل مالكها ، ويتمتع بالاعفاء المعين بدار السكن مهما كانت نسبة الاسهم التي يملكها الشريك الساكن في تلك الدار .

٣- تعد دار سكن تلك الدار التي يسكن صاحبها قسماً منها ، ويؤجر القسم الآخر غير المنفصل عنها بمدخل خاص كأن يؤجر غرفاً في الدار نفسها ، اما اذا كان العقار مقسماً الى شقق واقسام ذات مداخل خاصة بها ، وان كانت من الداخل ، فيعد القسم المسكون من قبل المالك دار سكن ، وتخضع بقية اقسامه الاخرى للضريبة باعتبارها مؤجرة .

٤- اذا كان لشخص دار يسكنها ملحق بها مشتمل ليس له مدخل خاص به ، وانما يقع داخل الدار نفسها ، وليس له سياج يفصله عن الداخل ، فيعد هذا المشتمل من ملحقات الدار ويقدر معها ، اما اذا كان مؤجراً للغير فينطبق عليه حكم من يؤجر غرفاً او جزءاً من دار سكناه .

٥- اذا كان لشخص داران احداهما لسكناه مع عائلته في مدينة ما ودار اخرى لسكناه وحده في المدينة نفسها او في مدينة اخرى فعندئذ تعد الدار التي يسكنها مع عائلته دار سكن ، اما الدار الاخرى فتعد دار ايجار .

كما تعد دار سكن لغرض الاعفاء الدار التي يتركها صاحبها مشغولة باثاثه ومفروشاته ولا يستغلها بأي شكل من الاشكال ان لم يكن متمتعاً باعفاء عن دار سكن اخرى .

٦- اذا تم اشغال دار سكن واحدة او شقة سكنية واحدة من قبل والدي صاحب العقار او احدهما بشرط ان لايملك كل منهما داراً او شقة سكنية على وجه الاستقلال .

٧- تعد دور سكن الدور المنشأة من قبل المؤسسات الرسمية او شبه الرسمية او الشركات او الجمعيات او الاشخاص لغرض اسكان موظفيهم او مستخدميهم او تمليكها لهم بعد سداد كلفتها سواء كانت مسجلة بالطابو (التسجيل العقاري) باسمائهم او بأسم تلك المؤسسات او الاشخاص على ان يكون بين الطرفين عقد بيع مصدق لدى الكاتب العدل او من يخوله سلطته .

ب- العقار الخالي : يتوقف سريان الضريبة بتوقف الايراد الناجم عن العقار بسبب خلوه . غير ان المدة الصغرى للتوقف قد حددها القانون بثلاثة شهور فاكثر على ان يخبر المكلف السلطة المالية بخلو العقار خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ

خلوه ، وكذلك عن تاريخ اشغاله مرة ثانية . وفي حالة عدم ابلاغ المكلف للسلطة المالية فانه يتعرض الى العقوبات المنصوص عليها في القانون التي تبلغ مثلي (ضعفي) الضريبة الاساسية .

ثانياً- الاعفاءات الاقتصادية

تهدف الاعفاءات لاسباب اقتصادية الى تنمية الاقتصاد الوطني من خلال دعم مجالات معينة من النشاط الاقتصادي ، وقد ورد قسم من هذه الاعفاءات في متن قانون ضريبة العقار النافذ ، في حين جاءت اعفاءات اخرى في قوانين خاصة ، وهذه الاعفاءات ، هي :

١- دعم النشاط الزراعي : اعفى المشرّع من الضريبة العقارات المعدة لحفظ الحاصلات الزراعية والالات المستخدمة في الزراعة ، ولايواء المواشي ولسكن الزراع الذين يقومون باستثمار الارض الزراعية مباشرة ، ولسكن العمال الزراعيين ، على ان تقع هذه العقارات في المزرعة نفسها او في القرية او في مركز الناحية التي تقع الارض المستثمرة ضمن حدودها الادارية ، وان لاتكون مؤجرة (١٠٩) . وقد هدف المشرّع من ذلك تشجيع القطاع الزراعي ودعم هذا النوع من النشاط الاقتصادي لاهميته .

٢- دعم نشاط التشييد والتعمير : لقد اعفى القانون النافذ العقار والطوابق التي تشيد حديثاً من ضريبة العقار الاساسية والاضافية لمدة ثلاث سنوات تبدأ من تاريخ اكمال البناء الذي تحدده لجنة التقدير . ويشترط لذلك ان يتقدم المكلف بطلب الى السلطة المالية خلال مدة سنة واحدة تبدأ اعتباراً من تاريخ صدور اجازة البناء . كما ان هذا الاعفاء لايشمل التحسينات والترميمات والاضافات التي يجريها صاحب العقار على عقاراته (١١٠) .

٣- تشجيع الاستثمار في القطاع الصناعي : منح قانون الاستثمار الصناعي للقطاعين الخاص والمختلط (١١١) اعفاءً للمشروع الصناعي الذي يحصل على اجازة التأسيس من جميع الضرائب والرسوم ، ويدخل ضمن هذا المفهوم ضريبة العقار بما فيها الاساسية والاضافية . وكان هدف المشرع واضحاً من هذا

الاعفاء ، حيث اراد تشجيع الاستثمار في هذا القطاع عند بداية تأسيسها ولمدة عشر سنوات . كما اعفى المشروعات التي كانت قائمة اعتباراً من ١٩٨٩/١/١ .

ثالثاً- الاعفاءات المقررة لاسباب سياسية

ان مقتضيات المجاملة الدولية فرضت قيام مثل هذه الاعفاءات سواء من خلال تضمينها في نصوص القانون او ابرام اتفاقيات دولية ومعاهدات خاصة ، وهي(١١٢):

١- العقارات المعفاة من الضريبة اعفاء دائمياً لمدة مؤقتة بموجب قوانين خاصة او معاهدات او اتفاقيات عقدت او تعقد بين العراق والدول الاجنبية وهيئات دولية ، حيث تحدد فيها كيفية هذه الاعفاءات ومحلها والعلاقات المتبادلة بين الحكومتين .

٢- العقارات التي تملكها الدول الاجنبية والمتخذة دوراً لسكن ممثليها السياسيين او القنصليين او مقراً لدوائرهم الرسمية ، اذا وافق وزير المالية على الاعفاء بشرط المقابلة بالمثل . وتشمل الاعفاءات التي يقررها العراق لدولة اخرى في مقابل حصول ممثلياته على هذه الاعفاءات نفسها في دولهم .

رابعاً- تقدير القيمة الايجارية

يجري تقدير القيمة الايجارية للعقار على وفق أسس التكليف الواردة في قانون ضريبة العقار ، وتتم على النحو الآتي :

١- التقدير العام

يتم تشكيل لجان التقدير بأمر من وزير المالية او من يخوله ، وتتولى تقدير القيمة الايجارية للعقارات المشمولة بالتقدير في جميع انحاء العراق ، ويسري هذا التقدير لمدة خمس سنوات لاحقة . ويحدد القانون موعد البدء بهذه التقديرات وتاريخ سريانها ، وهذه التقديرات :

- اما نتيجة لتعديل التقدير بعد الاعتراض بصورة منفردة .
- او انها تقديرات جديدة تتناول عقارات بصورة منفردة تطبيقاً للمادتين (٧ و ٨) من

القانون ، حيث تكون نافذة الى ان يجري التقدير العام اللاحق ، مع مراعاة الاعفاءات التي نص عليها القانون .

٢- التقدير الخاص

ويجري هذا التقدير على العقارات خلال فترة نفاذ التقدير العام ، ويتحدد بما يأتي :

أ- عدم تقدير العقار لأي سبب اثناء التقدير العام .

ب- العقار الذي تم تشييده بعد التقدير العام .

جـ- اعادة النظر في تقدير اي عقار بسبب الزيادة او النقص الحاصل في بدل ايجاره بسبب تغيير نوع اشغاله .

د- اذا تغير وضع العقار ، بحيث اصبح ضمن او خارج العقارات المشمولة بالاعفاءات المؤقتة او الدائمة .

غير ان السؤال ، هو متى يبدأ نفاذ التقديرات الخاصة ؟

ويمكن تحديد ذلك بما يأتي :

- يبدأ من التاريخ الذي اكمل فيه تقدير ذلك العقار .
- من تاريخ اكمال التشييد الذي تؤيده لجنة التقدير بالنسبة للعقارات المشيدة حديثاً .
- من تاريخ تقديم طلب المكلف في حالة تقديمه طلباً .

٣- أسس التقدير

يعرّف ايراد العقار بانه بدل الايجار الفعلي او المخمن او القيمة الايجارية المقدرة. وقد يكون مقدراً من قبل لجان التقدير او لجان التدقيق عند الاعتراض على التقدير . وتتوضح هذه الاسس بالآتي :

أ - يعد البدل السنوي للايجار حين اجراء التقدير ايراداً للعقار المؤجر .

ب- عندما يكون مؤجراً او ظهر للجنة التقدير بان بدل الايجار غير حقيقي فتتولى تقديره وفقاً للأسس الآتية :

- مميزات العقار ، من حيث الموقع والمساحة والمواد الانشائية المستخدمة

وحالته ومشتملاته والعرصة المشيد عليها .

- الغرض الذي يستعمل العقار من اجله .
- بدل الايجار السنوي لعقار مماثل له في الحي نفسه .

جـ- اما العقارات العائدة الى الدوائر الرسمية وشبه الرسمية والبلديات فتستطيع السلطة المالية ان تطلب كشوفاً تفصيلية بايجاراتها مصدقة من قبل الجهات المختصة بتلك الدوائر وتقوم لجان التقدير بتأييد تلك القيمة الايجارية .

٤- أسس التكليف

الزمت المادة السابعة من القانون المكلف بالقيام بالواجبات الآتية :

أ- على كل مكلف ان يبلغ السلطة المالية بالعقارات التي منحت اعفاء بموجب المادتين (٣ و ٤) من القانون ، ثم اصبحت خارج نطاق هذا الاعفاء . وقد تحددت الفترة الزمنية بشهر واحد .

ب- على المكلف ان يخبر السلطة المالية في حالة حصول زيادة في ايراده السنوي بنسبة (١٠٪) فاكثر خلال فترة شهر واحد .

وعندما لاينفذ المكلف حالة الاخبار للسلطة المالية خلال الفترة المحددة في الحالتين المشار اليهما اعلاه وهي شهر واحد يعاقب بدفع مثلي الضريبة التي تتحقق خلال المدة التي لم يخبر عنها .

٥- اعادة التقدير

قضت المادة الثامنة من القانون بأن من واجب السلطة المالية ان تجري اعادة التقدير في الحالات الآتية :

أ - اذا ادعى المكللف بان عقاره قد تهدم او حدث فيه خلل يجعل ايراده السنوي قد نقص ، او انه تغير استعماله فأصبح من ضمن العقارات المعفاة من الضريبة .

ب- اذا ادعى المكلف بان ايراد عقاره قد نقص بنسبة (١٥٪) او اكثر .

جـ- اذا تبين للسلطة المالية بان ايراد العقار قد زاد بنسبة (١٥٪) او اكثر .

د- ملاحظة ان التقديرات التي تتم على وفق الفقرتين (٢ و٣) لايمكن اجراؤها اكثر

من مرة واحدة خلال السنة الواحدة .

من الملاحظ ان اعادة التقدير التي نصت عليهما المادتان السابعة والثامنة من القانون تتم بطلب من المكلف عندما يزداد ايراد العقار بحدود (١٠٪) فاكثر (المادة السابعة) ، ونقص بنسبة (١٥٪) فاكثر المادة الثامنة . وفي جميع الحالات فان السلطة المالية تودع الطلبات الى لجنة التقدير لاعادة التقدير .

غير ان هذه الحالات لاتمثل اعتراضاً على التقدير ، وانما هي اعادة التقدير ، ذلك لأن الاعتراض على التقدير والبت فيه يدخل ضمن اختصاص لجان التدقيق .

خامساً- المكلف

المكلف هو كل شخص خاضع لضريبة العقار ، او هو صاحب العقار او الجهة المكلفة باستقطاع الضريبة . وقد حدده القانون بالمالك او واضع اليد او متولي الوقف . وبناء عليه فان المكلف ، هو :

أ- صاحب العقار

ب- متولي الوقف

جـ- واضع اليد

د- صاحب الاجارة الطويلة

هـ- المساطح

و- الشريك في العقار اذا كان شاغلاً له

ز- اي شريك يمكن استيفاء الضريبة منه ، وله حق الرجوع على بقية الشركاء بمقدار مادفعه عنهم .

ح - المستأجر (شخصاً طبيعياً او معنوياً) بايعاز من وزير المالية .

اما واجبات المكلف ، فهي :

أ- مراجعة السلطة المالية عند شرائه للعقار ، اذا وقع الشراء بعد اجراء التقدير العام . وتأثير طبيعة استغلال العقار اذا كان مسجلاً دار مؤجرة واصبح دار سكن خاضع للاعفاء .

ب- تبليغ السلطة المالية عندما يتم اشغال العقار الخالي .

جـ- اخبار السلطة المالية اذا زالت اسباب اعفاء العقار .

د- إعلام السلطة المالية اذا بلغت الزيادة في ايراد العقار (١٠٪) فاكثر من ايراده السنوي .

هـ- ان يقوم المكلف بتقديم المعلومات التي تطلبها لجان التدقيق وديوان ضريبة العقار .

و- السماح للجان الكشف باجراء الكشف على العقار .

ز- تقديم تقرير ضريبة العقار الاضافية اذا كان المكلف مشمولاً بها .

ح- تسديد الضريبة في اوقاتها المحددة .

سادساً- لجان التقدير ومراحل الاعتراض

تتولى تقدير ايراد العقارات السنوي لجان تقدير تؤلف في مراكز المحافظات والاقضية والنواحي بالشكل الآتي: (١١٣)

أ - يؤلف الوزير او من يخوله لجان تقدير بالعدد الذي يراه مناسباً تتكون كل منها مما يأتي :

- في مراكز اقضية بغداد والبصرة والموصل والكاظمية ، وأي قضاء آخر يعينه الوزير من :

موظف مالي	رئيساً
موظف	عضواً

وعضوين خبيرين يرجح ان يكون احدهما مهندساً .

- في المحافظات من :

موظف مالي يختاره المحافظ في قضاء مركز المحافظة او يختاره القائممقام في سائر الأقضية	رئيساً
موظف	عضواً
خبيرين	عضوين

- يجوز تأليف لجان تقدير في النواحي النائية باقتراح من المحافظ وموافقة السلطة المالية من :

مدير الناحية رئيساً

موظف عضواً

خبير عضواً

ب- تلتئم لجان التقدير في اوقات واماكن معينة وتعلن مايقتضي نشره للجمهور من بيانات تتعلق بجلساتها كلما دعت الحاجة لذلك .

جـ- يتحقق النصاب في اجتماع لجان التقدير بحضور الرئيس وعضوين على ان يكون احدهما من موظفي الحكومة .

وقد نظمت المادة (١٣) من القانون مايأتي :

أ- تتخذ قرارات لجان التقدير بالاتفاق او بالاكثرية وترجح الجهة التي فيها الرئيس.

ب- تعلن القرارات حالاً ويوقع عليها الحاضرون .

جـ- يحق للجنة التقدير طلب حضور اي من اصحاب العلاقة للاستيضاح منه . وكذلك لها ان تطلب اية معلومات او اوراق ثبوتية .

د- للجنة ان تفوض احد اعضائها بمصاحبة المختار او اثنين من وجوه المنطقة للدخول الى العقارات المشمولة بالتقدير ، مع مراعاة حرمة تلك العقارات .

هـ- ينظم رئيس اللجنة واعضاؤها لجنة التقدير محضراً يقدم الى السلطة المالية يعلن فيه انتهاء اعمال التقدير وللمكلفين الاطلاع عليه .

وعلى السلطة المالية ان تنظم اخباراً تحريرياً بهذه التقديرات وللمكلفين حق الاعتراض خلال مدة امدها ثلاثون يوماً من تاريخ التبليغ .

اما المكلف الذي يمتنع عن التبليغ ، فعلى المبلِّغ ان يشرح ذلك على تذكرة التقدير، ويشهدُ شاهدين على امتناع المكلف عن التبليغ .

وتتلخص واجبات لجان التقدير بالآتي : (١١٤)

أ- تقدير الايراد السنوي او القيمة الايجارية للعقار .

ب- تعيين نوع اشغال العقار كأن يكون سكناً او مؤجراً .

جـ- تعيين تاريخ اكمال العقارات المشيدة حديثاً .

د- تثبيت اوصاف العقار ، دار ، سينما ، مخزن ، .... الخ نظراً لتعلق بعض الرسوم بهذا الوصف مثل رسوم المهنة ، رسوم المجاري .

هـ- تثبيت مدة خلو العقار .

و- التأكد من ان العقار مهدوم او غير صالح للانتفاع به .

٢- لجان التدقيق

وهي لجان اعادة النظر في التقدير ، حيث يحق للمكلف والسلطة المالية طلب اعادة النظر في تقدير لجان التقدير لدى لجان التدقيق في مركز القضاء المختص . ويؤلف الوزير او من يخوله لجان التدقيق على النحو الاتي :

أ - في أقضية مراكز المحافظات من :

موظف مالي	رئيساً
موظف	عضو
خبيرين	عضوين

ب - في الاقضية الاخرى من :

القائممقام	رئيساً
موظف مالي	عضو
خبيرين في العقارات	عضوين

- لايجوز ان يكون عضو لجنة التقدير عضواً في لجنة التدقيق .
- تتخذ قرارات لجان التدقيق بشأن القضايا المعروضة عليها بأكثرية الاراء ، وعند التساوي يرجح الجانب الذي فيه الرئيس .

الشروط الواجب توافرها في الاعتراض

يقدم طلب الاعتراض الى السلطة المالية قبل مرور ثلاثين يوماً اعتباراً من تاريخ التبليغ ، وعلى السلطة المالية ان تتأكد مما يأتي : (١١٥)

أ - التأكد من ان الاعتراض قد وقع خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ ، مع ملاحظة ان يوم التبليغ لايحسب ضمن المدة .

ب- يتضمن طلب الاعتراض تاريخ التبليغ بقرار لجنة التقدير والامور المتعلقة بالعقار (رقمه ، موقعه ، وصفه ، كيفية اشغاله ، الايراد السنوي المقدر) مع بيان

اسباب الاعتراض والحجج والاسانيد التي يمكن الركون اليها .

جـ- يجب ان يكون الاعتراض عن عقار واحد .

د- تسديد نصف الضريبة المستحقة على العقار خلال فترة ثلاثين يوماً اعتباراً من تاريخ تسجيل الاعتراض ، والا اهمل الاعتراض ، وعندئذ يصبح قرار لجنة التدقيق نهائياً . ويستثنى من ذلك :

- اذا كان العقار غير موجود او انه مهدوم .
- الاعتراض المتعلق بخضوع العقار للضريبة في الوقت الذي يكون فيه مشمولاً بالاعفاء كأن يكون دار سكن .. ولاتحيل السلطة المالية اعتراض المكلف الا بعد ان تتأكد من توفر هذه الشروط . وعندئذ تحيله الى لجنة التدقيق .

وفي حالة اعتراض السلطة المالية على التقدير ترسل صورة من هذا الاعتراض الى المكلف ، وعلى الاخير مراجعة لجنة التدقيق خلال عشرة ايام ، وذلك قبل ان تبت اللجنة المعنية في الاعتراض .

كما على السلطة المالية ان تزود اللجنة المذكورة بالمعلومات التفصيلية عن العقار موضوع الاعتراض كمقدار التقدير المعترض عليه وتاريخ التبليغ ورقم العقار وموقعه ومشتملاته وكيفية اشغاله .

هذا وقد حددت المادة (١٨) من القانون صلاحيات لجان التدقيق بالآتي :

أ - لها ان تسمع اقوال الاشخاص اصحاب الخبرة في العقارات .

ب- لها ان تطلب الاوراق التي تراها مفيدة للتوصل الى القرار المناسب ، وتجري التحقيقات اللازمة لذلك .

جـ- القيام بالكشف على العقارات موضوع الاعتراض للتأكد من صلاحية المعلومات والاوراق المقدمة لها .

د- ولها ان تصدر القرارات الآتية :

- رد الاعتراض
- تغيير التقدير
- ان قرار لجنة التدقيق ملزماً للمكلف والسلطة المالية وعليهما العمل به . ذلك لان قراراتها قطعية بشأن جميع المسائل المتعلقة بالاعتراض على التقدير .

٣- ديوان ضريبة العقار

يؤلف ديوان ضريبة العقار ببيان يصدره وزير المالية وينشر في الجريدة الرسمية، ويتشكل من عضوين من الموظفين احدهما قانوني يرأس الديوان ، وثالث من المهندسين المعماريين . كما له حق تعيين احتياط .

يتحقق النصاب القانوني للديوان بحضور جميع اعضائه وتتخذ قراراته بالاتفاق او باكثرية الاصوات . وعندما تتساوى الاصوات يرجح جانب الرئيس .

واجازت المادة العشرون للمكلف والسلطة المالية مراجعة الديوان في المسائل المتعلقة بتطبيق احكام القانون ، وللديوان ان يأمر باعادة تقدير العقار . ويستطيع الديوان :

أ- ان يأمر باعادة تقدير العقار ، ويعمل بهذا التقدير من تاريخ تبليغ التقدير الاصلي .

ب- تكون قرارات الديوان قطعية بشأن المسائل الواقعة ضمن اختصاصه ، وهو تطبيق القانون .

جـ- لاتسمع المحاكم اية دعوى تتعلق بتطبيق قانون ضريبة العقار .

ولم يحدد القانون مدة لتقديم الاعتراض للديوان ، غير ان التطبيق العملي يشير الى انها مدة الثلاثين يوماً .

سابعاً- الجباية

أ- تتحقق الضريبة وجبايتها على النحو الاتي :

- تتحقق الضريبة الاساسية في بداية كل سنة وعلى السلطة المالية اخطار المكلف بها .
- على المكلف تسديد الضريبة الاساسية بقسطين خلال السنة نفسها يبدأ الاول في ١/كانون الثاني . والثاني في ١/تموز ويجوز ان تدفع صفقة واحدة .
- تتحقق الضريبة الاضافية في بداية السنة التالية .
- على المكلف ان يسدد الضريبة خلال الفترة من ١/كانون الثاني من السنة التالية لغاية ٣٠/ حزيران من تلك السنة .

ب- فرض الاضافة القانونية

- عند عدم تسديد الضريبة الاساسية في سنتها كلاً او جزءاً يضاف لها نسبة (١٠٪) من المبلغ المتبقي .
- عند عدم تسديد الضريبة الاضافية خلال المدة المقررة لتسديدها ، وهي فترة الستة اشهر من السنة التالية لتحققها كلاً او جزءاً فتضاف الفائدة القانونية البالغة (١٠٪) اعتباراً من بداية تموز .
- ان الاعتراض لدى لجان التدقيق وديوان ضريبة العقار يوقف سريان الاضافة القانونية لحين النتيجة النهائية للاعتراض .
- للوزير او من يخوله ان يعفي المكلف من الاضافة كلاً او جزءاً وردها ان كانت مدفوعة اذا اقتنع ان التأخر عن دفعها بعذر مشروع .

جـ- الاستقطاع المباشر للضريبة

خول القانون الوزير او من يخوله الطلب من المستأجر اذا كان شخصاً او مؤسسة رسمية خصم الضريبة المستحقة على العقار المستأجر وارسالها الى دائرة الضريبة المختصة مع بيان ايضاحات تفصيلية عن العقار التي خصمت ضريبته مباشرة . وتتمتع الجهة التي حسمت الضريبة بصلاحية استقطاعها من بدل الايجار المنصوص عليه في عقد الايجار .

د- اجراء المعاملات التصرفية المتعلقة بالعقار

الزمت المادة (٢٤) من القانون جميع الدوائر بعدم اجراء اية معاملة على العقار مالم تتحقق من ان الضريبة المقدرة على المكلف قد سددت بكاملها مستحقة كانت او متحققة وغير مستحقة نظراً لتقسيطها .

الفصل الثالث

الضريبة على العرصات

ظهرت الضريبة على العرصات لأول مرة في العراق بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٤٠، وهي ضريبة على رأس المال العقاري غير المستغل اقتصادياً . وقد تأجل تنفيذ القانون بصدور القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٤٢ ، ثم اعيدت الضريبة بتاريخ ١٩٤٧/٩/٢ ، وبقيت لغاية ١٩٥٠/٣/٣١، حيث الغيت بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٥٠.

وفرضت هذه الضريبة بالقانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٢ واصبحت نافذة اعتباراً من ١/حزيران/١٩٦٢ ، وقد خضعت بموجبه الاراضي المعدة للبناء وغير المبنية للضريبة .

ويقصد بالعرصة قطعة الارض الواقعة بين البناء وجمعها عرصات (عراص) . وهي الاراضي غير المشيد عليها بناء لاغراض السكن او لأي غرض من اغراض الاستثمار او غير مستغلة اقتصادياً .

اولاً – وعاء الضريبة

حدد قانون ضريبة العرصات رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٢ والتعليمات عدد (٤) لسنة ١٩٦٢ العرصة ، بانها الارض الواقعة ضمن حدود امانة بغداد والبلديات في مراكز الألوية (المحافظات) والأقضية والنواحي سواء كانت الأرض مملوكة او موقوفة او مفوضة بالطابو او ممنوحة باللزمة وذلك اذا لم يكن مشيداً عليها بناء صالح لاغراض السكن او لأي غرض من اغراض الاستثمار وغير مستغلة اقتصادياً .

وبذلك فان العرصة هي :

أ– الارض الواقعة ضمن حدود امانة بغداد والبلديات في مراكز المحافظات والاقضية والنواحي .

ب– مملوكة او مفوضة بالطابو او ممنوحة باللزمة او موقوفة .

جـ– لم يشيد عليها بناء صالح للسكن او لأي غرض من اغراض الاستثمار .

د– غير مستغلة اقتصادياً .

واضافت التعليمات المالية عدد (٤) لسنة ١٩٦٢ م/٢ ، ان العرصة هي كل ارض خالية من البناء سواء كانت مسوّرة او غير مسوّرة عندما تكون مستغلة بسندها وتقع داخل حدود امانة العاصمة والبلديات في مراكز المحافظات والاقضية والنواحي سواء كانت مملوكة او موقوفة او مفوضة بالطابو او ممنوحة باللزمة .

وبذلك تتمثل العرصة بـ :

أ- البساتين والاراضي المشجرة التي يجاز تقسيمها وقطع اشجارها وفق القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٦٠ .

ب- الاراضي التي يباشر بتشييد بناء عليها ، وذلك الى تاريخ اكمال تشييد البناء وفقاً لما تعينه لجان تقدير ضريبة العقار .

جـ- العقارات المتهدمة غير الصالحة للسكن او لأي غرض من اغراض الاستثمار .

د- الأراضي التي يؤجرها اصحابها لبناء بيوت طينية او اكواخ او صرائف .

لقد اجاز القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦٠ تقسيم البساتين والأراضي المشجرة الى قطع اراض . وقد الغت الفقرة (٦ - د) من المادة الأولى منه الفقرة (آ) من المادة (٤٤) من قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ وحلت بمحلها النص الآتي :

(لايجوز تقسيم البساتين والأراضي المشجرة ضمن حدود البلديات الى قطع لاغراض البناء ، ولايجوز قطع الاشجار منها الا بعد استحصال قرار من المجلس البلدي ومصادقة وزير البلديات وعلى ان تصادق قرارات مجلس امانة العاصمة في ذلك من قبل مجلس الوزراء ...(١١٦)

هذا مع العلم ان القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ قد الغته المادة (١٠٠) من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ ، حيث نصت على مايأتي :

(يلغى قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ وتعديلاته وتبقى الانظمة والتعليمات الصادرة بموجبه نافذة المفعول مالم تتعارض واحكام هذا القانون الى ان تستبدل بغيرها)(١١٧) .

ازاء هذا التداخل في النصوص المنظمة لمفهوم العرصة وجد المشرع الضريبي ان من الضروري ان يقدم ايضاحاً وافياً للعرصة ضمنه في المادة الثالثة من التعليمات المالية عدد (٤) لسنة ١٩٦٢ حدد فيه الاراضي التي لايمكن اعتبارها عرصة .

وقد حددت المادتان الثانية والثالثة من التعليمات الأراضي التي لاتعد عرصة خاضعة للضريبة بالآتي :

آ - اذا كانت مستثمرة استثماراً عقارياً بتشييد دار صالحة للسكن او بتشييد عمارة تحتوي على شقق .

ب- اذا كان مشيداً عليها بناء يصلح للأستغلال التجاري او الصناعي كالدكاكين والمعامل (بما فيها معامل تصليح السيارات -الكراجات) ودور السينما والنوادي والملاهي والمقاهي والفنادق والمطاعم والخانات والاسكلات والحمامات والعلاوي والأسطبلات ...

جـ- اذا كانت مستثمرة فعلاً لاغراض الزراعة وغير مقسمة الى عرصات .

د - اذا كانت مغروسة نخيلاً او اشجاراً وغير مجاز تقسيمها وقطع اشجارها وفقاً لأحكام قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ المعدل بالقانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٦٠ في حالة توفر الشروط الآتية :

١- ان تكون قطعة الأرض مستقلة بسندها ومغروسة نخيلاً او كروماً او اشجار حمضيات او فواكه او اثماراً اخرى لايقل معدل عددها عن (٤٠) شجرة في الدونم الواحد نصفها على الأقل مثمر .

٢- توفر العناية بالبستان او الأراضي المشجرة من قبل اصحابها من خلال تهيئة وسائط الري والأيدي العاملة وما تحتاجه من لوازم ومعدات زراعية .

٣- عدم استغلالها لغير الأغراض الزراعية كتأجيرها الى اصحاب الصرائف والبيوت الطينية .

هذا ومنحت المادة الرابعة من التعليمات حقاً للجان التقدير بتحديد قيمة العرصة التي تخضع للضريبة من عدمه بناء على الكشف الذي تجريه . وان قرارها خاضع للاعتراض عليه لدى لجان التدقيق ، وتخضع قرارات الأخيرة للاعتراض لدى ديوان ضريبة العقار .

ثانيا : سعر الضريبة

١/ الضريبة الأساسية

حددت المادة الثالثة من قانون ضريبة العرصات رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٢ المعدل ضريبة العرصة بنسبة (٢٪) من قيمتها المقدرة ، وتتم جبايتها من المكلف خلال السنة المالية التي تتحقق فيها .

وقد مرت الضريبة الأساسية بمراحل عدة ، هي :

أ- مراحل سعر الضريبة

١٪ واحد من المائة من ١/٦/١٩٦٢ لغاية ٣١/٣/١٩٧٠

٥٪ خمسة من المائة من ١/٤/١٩٧٠ لغاية ١/١١/١٩٧٠

٢٪ اثنان من المائة من ١/١١/١٩٧٠ ولحد الآن

ب- تفرض الضريبة بعد مراعاة الاعفاءات الواردة في القانون .

جـ- تطبق احكام قانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل في الأمور المتعلقة بـ :

- تقوم لجان تقدير العقار بتقدير قيمة العرصة .
- الأعتراض ومدته لدى لجان التدقيق ، وكذلك لدى ديوان ضريبة العقار .
- جباية الضريبة المتحققة .
- جميع الأمور الأخرى المتعلقة بتطبيق احكام هذا القانون مالم ينص على خلاف ذلك .

٢/ الضريبة الأضافية

فرضت هذه الضريبة بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم ٢٢٢ لسنة ١٩٧٧ . المعدل للقرار ١٦٥ لسنة ١٩٩٤ وكان تفصيل العرصات كالآتي :

أ- العرصات غير القابلة للأفراز

وتشمل العرصات غير القابلة للأفراز المستثناة من الأستملاك من حيث مساحتها والقطع غير المشيدة المسجل افرازها في دوائر التسجيل العقاري للاغراض السكنية

او العمرانية الأخرى (وان اشارت سنداتها الى انها ارض زراعية) الواقعة ضمن حدود المرحلة قيد التنفيذ من التصاميم الأساسية ، وتفرض عليها ضريبة خاصة اضافة الى ضريبة العرصات بنسبة (٥٪) من قيمتها المقدرة لأغراض ضريبة العرصات. وكذلك قطعتين سكنيتين في العراق لكل شخص على ان لاتزيد مساحة القطعة الواحدة على (٦٠٠) م٢ ، وفي حالة الشيوع تفرض الضريبة الاضافية على مجموع السهام التي تزيد على مساحة قطعتين سكنيتين .

وقد جرى تحديد سريان هذه الضريبة الأضافية اعتباراً من ١٩٧٨/١/١ على المشمولين بها بنسبة (١٪) سنوياً .

ب- العرصات القابلة للأفراز

اجاز القرار المذكور افراز الأراضي المملوكة للأشخاص الطبيعية او المعنوية الخاصة التي تشير سنداتها الى انها ارض غير زراعية اذا كانت واقعة ضمن حدود المرحلة قيد التنفيذ من التصاميم الأساسية ، بحيث لايتعارض مع الأستعمالات وتخضع لضعف الضريبة الأضافية المنصوص عليها في القرار .

وبناء على ذلك تفرض ضريبة العرصات الأضافية على النحو الآتي :

العرصات القابلة للأفراز	العرصات غير القابلة للأفراز
١٠٪ لسنة ١٩٧٨	٥٪
١٢٪ لسنة ١٩٧٩	٦٪
١٤٪ لسنة ١٩٨٠	٧٪
١٦٪ لسنة ١٩٨١	٨٪

وهكذا يستمر تصاعد الضريبة حسب السنوات . وتقوم لجان التقدير باجراء الكشف وتقدير تلك العرصات، وبذلك تحسب النسب المضافة استناداً لتلك التقديرات. كما يتوقف سريان الضريبة المضاعفة من تاريخ تسجيل الأفراز في دوائر التسجيل العقاري .

هذا وقد تم تحديد امانة العاصمة او البلديات لتقوم تبعاً لموقع الأرض والبساتين بتزويد دوائر التسجيل العقاري بخرائط ومرتسمات المرحلة قيد التنفيذ مصدقة ،

واخبارها بأي تغيير أو تعديل يطرأ عليها . وعند تعذر ذلك تأيد الجهات المذكورة بان الأرض او البستان واقعة ضمن المرحلة قيد التنفيذ من التصاميم الأساسية اذا طلب منها ذلك (١١٨) .

ويقصد بالأفراز تجزئة الوحدة العقارية الى جزأين او اكثر دون ان يحدث اي تغير في حقوق الملكية العقارية . وقد حدد قانون التسجيل العقاري شروط الأفراز بالآتي : (١١٩)

أ- ان يكون الأفراز حاصلاً فعلاً في الوحدة العقارية .

ب- ان يكون لكل جزء مفرز وحدة عقارية مستقلة بموقعها وحدودها ولها اوصاف وميزات الوحدة العقارية .

جـ- ان يستند الأفراز الى مخطط مفرز بقرار مجلس امانة العاصمة .

ومقتضى الشروط اعلاه ، ان الأفراز واقع فعلاً ، وذلك من خلال وضع سياج او حائط بين المفرزات ، اما اذا كان المطلوب افرازه ارضاً وأريد افرازها الى قطع سكنية فيجب تأشير الطرق والشوارع والساحات على الأرض حسب تصميم الأفراز المصدق من البلدية بحفر في الأرض (كرض) بعمق وعرض يؤديان الى اظهار معالم الأفراز للعيان مع وضع الأوتاد او صبات كونكريتية في اركان (البلوكات) او الأجزاء المفرزة بشكل يمكن بواسطتها تفريق كل من الوحدات المفرزة عن الأخرى (١٢٠) .
كما يتوجب الأبقاء على ميزات الوحدة العقارية بكل جزء مفرز بحيث تتوفر في كل مفرز الصفات الواجب توفرها في المفرز الآخر من حيث امكانية الأستعمال والأستخدام .

ثالثاً- الاعفاءات

١/ الاعفاءات الاجتماعية

أ- تعفى عرصة واحدة لكل مكلف لاتزيد مساحتها او حصته الشائعة فيها على (٨٠٠) م٢ . وتستوفى الضريبة عما يزيد على ذلك ، وللمكلف تعيين العرصة او الحصة التي يطلب حصر الاعفاء بها (١٢١) .

وحددت التعليمات المالية عدد (٤) لسنة ١٩٦٢ الخاصة بتطبيق قانون ضريبة العرصات رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٢ المعدل الشروط الواجب توفرها لمنح الأعفاء ، وهي:

١- ان لايملك المكلف ولازوجته دار سكنى على وجه الأستقلال . ويعد من قبيل دار السكن الدار المشيدة على قطعة ارض (بالمساطحة) او استغلاله لدار حكومية او عن طريق الجمعيات او بموجب مشاريع الأسكان .

آ- لاتمنع الحصة الشائعة في دار حق الاعفاء بالنسبة للمكلف .

ب- تملك المكلف لبناية ذات شقق تصلح للسكن .

جـ- يكون الاعفاء استناداً للقانون اعلاه مطلقاً على ان لا تزيد المساحة على (٨٠٠)م٢ وتفرض الضريبة الأساسية على مازاد على ذلك .

د - لاتعفى العرصة التي يملكها شخص معنوي غير مشمول بالاعفاء بالنسبة لقانون ضريبة العرصات النافذ او اي قانون آخر ينص على ذلك مثل قانون الأستثمار الصناعي .

هـ- يحق للقاصر اليتيم الفاقد اباه التمتع بالأعفاء ولغاية بلوغه سن الرشد فيصبح مكلفاً . وكذلك الحال اليتيم ميسور الحال فيعفى من الضريبة اسوة بالبالغ سن الرشد .

و - للمكلف الحق في تعيين العرصة أو الحصة التي يطلب شمولها بالأعفاء في البيان الذي يقدمه الى السلطة المالية وفق احكام المادة الخامسة من قانون ضريبة العرصات .

وبناء عليه فان العرصات المعفاة ، هي :

- عرصة واحدة لكل مكلف او حصته الشائعة التي لاتتجاوز ٨٠٠ م٢ .
- عرصة لليتيم القاصر الفاقد لأبيه حتى بلوغه سن الرشد .
- عرضة لليتيم ميسور الحال ويعامل معاملة المكلف الأعتيادي .

ب- الاعفاء من الضريبة الأضافية ، حيث اعفيت قطعتان لاتتجاوز مساحة كل منهما (٦٠٠) م٢ ، او مجموع الحصة الشائعة للمكلف في قطعتين سكنيتين (١٢٠٠) م٢ . وقد عدلت المساحة بحيث اصبحت (١٢٠٠) م٢ للمكلف الذي يملك قطعتين سكنيتين وتفرض الضريبة الأضافية على مازاد على ذلك .

غير ان الضريبة الأضافية قد الغيت اعتباراً من ١٩٩٤/١٠/٣ سواء كانت مفروضة على الأراضي القابلة للأفراز او غير قابلة للافراز على ان لاترد المبالغ المستوفاة قبل نفاذ الأعفاء (١٢٢) .

جـ- الاعفاءات الدائمية الأخرى :

- العرصات العائدة للدوائر الرسمية وشبه الرسمية .
- العرصات غير المؤجرة التي تعود رقبتها او حقوق منفعتها أو أية حقوق فيها الى مديرية الأوقاف العامة وتجعلها مكلفاً بدفع الضريبة عنها .
- العرصات الخاصة بمحلات العبادة والمدارس والجمعيات والنقابات .

د- العرصات المستوفاة عنها الضريبة مدة (١٥) عاماً :

يتوقف استيفاء الضريبة المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون ضريبة العرصات رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٢ المعدل ، واكدتها المادة الأولى من القانون رقم (١٨) لسنة ١٩٩٤ (التعديل الرابع لقانون ضريبة العرصات) التي نصت على توقف استيفاء الضريبة بعد مرور (١٥) سنة من تاريخ تملكها ، وسريان هذا الحكم على العرصة الخاضعة للضريبة قبل نفاذ قانون التعديل المشار اليه (١٢٣) .

ويقصد بذلك ان العرصة التي سددت عنها الضريبة لمدة (١٥) سنة اعتباراً من تاريخ تملكها تعفى من الضريبة بعد ذلك التاريخ . وقد اوضح اعمام الهيئة العامة للضرائب (١٢٤) ذلك بقوله :

أ- ايقاف سريان الضريبة على العرصة او الحصة الشائعة بعد مرور (١٥) سنة من تاريخ تملكها بموجب سند التسجيل العقاري معزز باستشهاد من دائرة التسجيل العقاري بعدم تغيير ملكيتها ، ويشمل ذلك العرصات الخاضعة للضريبة قبل نفاذ هذا القانون ، ولا تسترد المبالغ المدفوعة سابقاً .

ب- في حالة افراز (العرصة) الى عدد من العرصات فان تاريخ تملك العرصة يكون اساساً في احتساب ايقاف سريان الضريبة .

جـ- في حالة توحيد عدد من العرصات فان تاريخ التوحيد الأخير هو الأساس في احتساب ايقاف سريان الضريبة .

٢/ الاعفاءات الأقتصادية

أ- العرصات المعفاة بموجب قانون الأستثمار الصناعي للقطاعين الخاص والمختلط

رقم (٢٥) لسنة ١٩٩١ . حيث اعفى المشروع الحاصل على اجازة التأسيس من جميع الضرائب والرسوم المفروضة عليه .

ب- العرصات التي يتعذر افرازها او التصرف بها بسبب قانوني . وقد اكد ذلك اعمام الهيئة العامة للضرائب (١٢٥) . حيث طلب بموجبه تنفيذ ماجاء بكتاب مجلس الوزراء المرقم ١٤٤ في ١٩٩٤/١٢/٨ المتضمن ايقاف اجازات البناء على العرصات الواقعة داخل حدود امانة بغداد والبلديات اعتباراً من ١٩٩٤/٦/٢٩ وحتى اشعار آخر مما تعذر على مالكي العرصات التصرف بعرصاتهم بالبناء عليها .

جـ- العرصات الواقعة في حي الزوراء في محافظة بغداد المباعة من الحكومة لمدة خمس سنوات اعتباراً من تاريخ تسجيلها باسم المشتري في دائرة التسجيل العقاري .

٣/ الاعفاءات السياسية

اعفى القانون العرصات العائدة لحكومات اجنبية بشرط المقابلة بالمثل . وهذا الاعفاء يتطلب عقد اتفاق بين العراق وهذه الدول لتثبيت هذا الاعفاء .

رابعاً- تقدير الضريبة وجبايتها

نصت المادة السابعة من قانون ضريبة العرصات على مايأتي : (تطبق احكام قانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ وتعديله في جميع الأمور المتعلقة بتقدير قيمة العرصة وجباية الضريبة والأعتراض والتدقيق ومدته القانونية ، وجميع الأمور الأخرى المتعلقة بتطبيق احكام هذا القانون مالم ينص فيه على خلاف ذلك) .

ان دراسة التعليمات المالية عدد (٤) لسنة ١٩٦٢ المعدلة تبيح القول بعدم وجود اختلافات في الأساليب والطرق المنظمة للتقدير والجباية المتعلقة بضريبة العقار عنها في ضريبة العرصات سوى اضافة موظف فني الى لجنة التقدير ترشحه دائرة التسجيل العقاري في المنطقة للأستدلال على موقع العرصة وتحديد مساحتها في حالة عدم تثبيتها في المستندات الرسمية . وتبقى الأحكام والتطبيقات معمولاً بها كما هو الحال في قانون ضريبة العقار رقم ١٢٦ لسنة ١٩٥٩ وتعديلاته .

هوامش الباب الثاني

١- الوقائع العراقية عدد ١٧٢٣ في ١٩٣٩/٨/٧

٢- الوقائع العراقية عدد ٣٨٢٨ في ١٩٥٦/٧/١٢

٣- الوقائع العراقية عدد ١٨٤ في ١٩٥٩/٦/١٣

٤- الوقائع العراقية عدد ٢٩١٧ في ١٩٨٢/١٢/٢٧

٥- الوقائع العراقية عدد ٢٩٨٧ في ١٩٨٤/٤/٢

٦- تقي الوسواسي ، شرح قانون ضريبة الدخل ، محاضرات القيت في دورة اعداد المخمنين ، مركز التدريب المالي والمحاسبي ، آب ١٩٨٢ ، ص ٥٩ .

٧- قرار محكمة التمييز رقم ٥٢/١٦ تاريخ ١٩٥٢/١/٣١

٨- تقي الوسواسي ، المصدر السابق ، ص ١٧٥ - ١٧٦

٩- حسن النجفي، معجم المصطلحات التجارية والمصرفية، بغداد ١٩٨٤، ط٣، ص٣٣.

١٠- المصدر السابق ، ص ١٣٠ - ١٣١

١١- مديرية ضريبة الدخل العامة ، مجموعة القرارات الضريبية الصادرة من محكمة تمييز العراق ولجان التدقيق ، بغداد ١٩٧٩ ، ص ٢١-٢٢

١٢- د. اياد عبد الجبار ملوكي وآخرون ، التشريعات المالية والتجارية ، بغداد ١٩٨٥، ص ٢٤٣ - ٢٤٥

١٣- مديرية ضريبة الدخل العامة ، المصدر السابق ، ص ٢٣-٢٤

١٤- ادخل هذا النص لأول مرة في القانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٥٦

١٥- مصطفى مجيد ، شرح قانون التسجيل العقاري ، رقم ٤٣ لسنة ١٩٧١ ، جـ١ ، بغداد ١٩٧٣ ، ص ٩٠ - ٩١

١٦- تشكل هذه اللجنة بموجب القانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٧٨ قانون تقدير قيمة العقار ومنافعه من ممثل من دائرة التسجيل العقاري وممثل من الهيئة العامة للضرائب وصاحب العلاقة ، وتكون قراراتها خاضعة للأعتراض عليها خلال سبعة ايام من تاريخ القرار ، ثم يعاد الكشف من قبل لجنة اخرى ويكون قرار الأخيرة قطعياً .

١٧- مديرية ضريبة الدخل العامة ، شرح تعليمات نقل ملكية العقار ، بغداد ١٩٧٩ ، ص ١٥ - ١٦

١٨- الوقائع العراقية ، عدد ٣١٦٠ في ١٩٨٧/٧/٢٧

١٩- مديرية ضريبة الدخل العامة ، كتابها رقم ١٧٠٨٣/٢٩ في ١٩٦٧/٧/٢٤ المنشور في كتاب شرح تعليمات نقل ملكية العقار ومنافعه ، بغداد ١٩٧٩ ، ص٩٤ .

٢٠- مديرية ضريبة الدخل العامة ، تعليمات رقم (٣) لسنة ١٩٨٣ ، حول كيفية استقطاع ضريبة الدخل بطريقة الأستقطاع المباشر .

٢١- المصدر السابق

٢٢- تعليمات رقم (٣) ١٩٨٣

٢٣- المصدر السابق

٢٤- مديرية ضريبة الدخل العامة ، مجموعة التعليمات والمناشير الخاصة بتطبيق قانون ضريبة الدخل، رقم ٩٥ لسنة ١٩٥٩ للسنوات ١٩٥٩ - ١٩٧٩ ، بغداد ١٩٨٠ ، ص ١١٣ ، والكتاب رقم ٥٣٩٣٥/٣٠ في ١٩٧٦/١٢/١٢

٢٥- مديرية ضريبة الدخل العامة ، مجموعة القرارات الضريبية الصادرة من محكمة تمييز العراق ، المصدر السابق ، ص ١٠-١١

٢٦- المصدر السابق ، ص ٢٤١

٢٧- الفقرة (٣) من المادة الأولى من قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢

٢٨- الفقرة (١) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢

٢٩- الفقرة (١) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ وقانون ضريبة الأرض الزراعية رقم ٦٠ لسنة ١٩٦١

٣٠- الفقرة (٢) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل ، وقانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩

٣١- الفقرة (٥) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل

٣٢- الفقرة (٦) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل

٣٣- الفقرة (٩) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل

٣٤- الفقرة (١٨) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل

٣٥- الفقرة (٢٠-أ) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل

٣٦- الفقرة (٢٠-ب) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل

٣٧- الفقرة المضافة الى المادة (٢٠) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل بموجب المادة الأولى من قانون التعديل رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤

٣٨- الفقرات (٣ و ٨ و ١٢ و ٢٦) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل

٣٩- الفقرات (٤ و ٧ و ١٠) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل

٤٠- الفقرات (١١و١٣-١٧ او ٢٤) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل

٤١- الوقائع العراقية عدد ٣٣٦٨ في ١٩٩١/٨/٢٦

٤٢- الوقائع العراقية عدد ٣١٧٣ في ١٩٨٧/١٠/٢٦

٤٣- القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤ ، قانون تعديل قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢

٤٤- الفقرات (١-٣) من المادة السادسة من قانون ضريبة الدخل

٤٥- الفقرة (٥) من المادة السادسة من قانون ضريبة الدخل

٤٦- د. احمد نور ، مبادىء المحاسبة الضريبية من الناحية التطبيقية ، مؤسسة شباب الجامعة ، الأسكندرية ١٩٧٣ ، ص ٢٧٧

٤٧- د. زكريا محمد بيومي ، ضريبة الدخل في التشريع السوداني ، الأسكندرية ١٩٧٤ ، ص ١٠٥

٤٨- تقي الوسواسي ، المصدر السابق ، ص ٢٤٨

٤٩- الفقرة (أ) من المادة الثانية المعدلة بالقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤

٥٠- الفقرة (ب) من المادة الثانية من القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤

٥١- الفقرة (جـ) من المادة الثانية من القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤

٥٢- الفقرة (٣) من المادة الثامنة من القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل

٥٣- الموجودات الثابتة: تلك الموجودات ذات الطبيعة الدائمة نسبياً والمستخدمة للقيام باعمال المنشأة وليس للمتاجرة بها . فبعض الموجودات تعد ثابتة في منشأة الا انها متداولة في منشأة اخرى ، حيث ان طبيعة عمل المنشأة هو الذي يحدد الموجودات ثابتة او متداولة .

٥٤- د. زكريا محمد بيومي ، المصدر السابق ، ص ١٤٢

٥٥- الموجودات الثابتة غير المادية هي : (١) الموجودات الثابتة الخاضعة للأطفاء في القيمة مثل حقوق النشر وحقوق الأختراع . (٢) الموجودات الثابتة غير الخاضعة للأطفاء في القيمة مثل العلامة التجارية وشهرة المحل .

٥٦- نظام الأندثار والأطفاء للقطاع الخاص والمختلط والتعاوني رقم (٩) لسنة ١٩٩٤ (الوقائع العراقية عدد ٣٥٣٣ في ٢٤/١٠/١٩٩٤) . اما دوائر الدولة (القطاع الأشتراكي) فيطبق عليها النظام المحاسبي الموحد .

٥٧- الفقرة (٥) من المادة الثامنة من قانون ضريبة الدخل

٥٨- د. زكريا محمد بيومي ، المصدر السابق ، ص ١٤٩

٥٩- مديرية ضريبة الدخل العامة ، قرارات محكمة التمييز ، المصدر السابق ، ص١٢١ - ١٢٢

٦٠- الفقرة (٦) من قانون ضريبة الدخل

٦١- الفقرة (٧) من المادة الثامنة من قانون ضريبة الدخل

٦٢- د. صالح عجينة ، ضريبة الدخل في العراق ، القاهرة ، ١٩٦٥

٦٣- الفقرة (٨) من المادة الثامنة من قانون ضريبة الدخل

٦٤- الوقائع العراقية عدد ٢٩٧٥ في ٩/١/١٩٨٤

٦٥- بعكس ماورد بالقانون رقم (٨٥) لسنة ١٩٥٦ الذي حددها بنسبة (٥٪) من دخل المكلف الطبيعي و (٢٪) من دخل الشخص المعنوي .

٦٦- الفقرة (٩) من المادة الثامنة من قانون ضريبة الدخل

٦٧- الفقرة (١٠) من المادة الثامنة من قانون ضريبة الدخل

٦٨- تعليمات عدد (٣) لسنة ١٩٨٣

٦٩- مديرية ضريبة الدخل العامة ، مجموعة التعليمات والمناشير الخاصة بتطبيق قانون ضريبة الدخل ، المصدر السابق ، ص ١٧٧

٧٠- الهيئة العامة للضرائب ، الكتاب رقم ٢٩/٢١٦٧٣ في ٢٠/٤/١٩٧٨

٧١- المادة (١١) من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٢٧ ، والمادة (٩) من القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٣٩

٧٢- المادة (٣) من القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤

٧٣- يشير نص المادة (٩) قبل تعديلها الى السماح بتنزيل الرواتب والمخصصات والاكراميات للمدير المفرض بمبلغ ثلاثة الاف دينار ، وعندما يتولى ادارة الشركة اكثر من مدير واحد يجب أن لايزيد المبلغ على عشرة الاف دينار على أن لايسمح بتنزيل اكثر من ثلاثة الاف دينار لكل منهم

٧٤- المادة العاشرة من قانون ضريبة الدخل

٧٥- المادة الحادية عشرة من قانون ضريبة الدخل

٧٦- قرار محكمة التمييز في القضية ٩ / ضريبية / ١٩٥٨ في ١٩٥٨/١/٩ ، انظر تقي الوسواسي ، المصدر السابق ، ص ٢٨٦

٧٧- الهيئة العامة للضرائب ، الكتاب السنوي لسنة ١٩٨٥ ، ص ٤٩

٧٨- انظر وعاء الضريبة

٧٩- الهيئة العامة للضرائب ، الكتاب السنوي لسنة ١٩٨٥ ، ص ٣٦-٣٨

٨٠- الهيئة العامة للضرائب ، الكتاب السنوي لسنة ١٩٩٠ ، ص ١٤١

٨١- تقي الوسواسي ، المصدر السابق ، ص ٢٩١

٨٢- المصدر السابق ، ص ٢٨٦

٨٣- د. صالح عجينة ، المصدر السابق

٨٤- الهيئة العامة للضرائب الكتاب السنوي لسنة ١٩٩١ ، ص ١٢٤

٨٥- د. صالح عجينة ، المصدر السابق ، ص ٤٥٦

٨٦- انظر : الفحص الضريبي لاحقاً

٨٧- انظر : الوعاء الضريبي

٨٨- المادة الثالثة من قانون ضريبة الدخل

٨٩- المادة (٦) من القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤

٩٠- انظر الفقرة ١٠/١٢/١

٩١- المادة الاولى و (٢٦) من قانون ضريبة الدخل

٩٢- المادة (٥) من القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤

٩٣- د. صالح عجينة ، المصدر السابق ، ص ٤٩٧

٩٤- الفقرة اولاً من المادة (١٧٠) من قانون الشركات رقم ٣٦ لسنة ١٩٨٣ المعدل

٩٥- المادة (٥٥) من قانون ضريبة الدخل

٩٦- يقصد بالرديات المبالغ التي قبضتها السلطة المالية من المكلف زيادة عما ترتب عليه ، وتقرر ردها اليه

٩٧- الفقرة (٣) من المادة (١٩) من قانون ضريبة الدخل

٩٨- الفقرة (٣) من المادة (٥٠) من قانون ضريبة الدخل

٩٩- المادة (٥١) من قانون ضريبة الدخل

١٠٠- المادة (٥٢) من قانون ضريبة الدخل

١٠١- الفقرة (١) من المادة الأولى من قانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩

١٠٢- هشام محمد صفوت العمري، الضرائب على الدخل، بغداد ، مطبعة الجاحظ ، ١٩٨٩ ، ص ١٥٣

١٠٣- المصدر السابق ، ص ٥٤

١٠٤- المادة الثانية من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩

١٠٥- هشام محمد صفوت العمري ، المصدر السابق ، ص ١٦٧-١٧٦ عبد الرزاق الصائغ ، الضرائب العقارية ، محاضرات في دورة اعداد المخمنين ، مركز التدريب المالي والمحاسبي ، تموز ١٩٨٢ ، ص ٤٥ - ٥٦ .

١٠٦- الفقرة (٤) من المادة الاولى من قانون ضريبة العقار

١٠٧- الفقرة (٦) من المادة الاولى من قانون ضريبة العقار

١٠٨- التعليمات المالية عدد/٧ لسنة ١٩٦١ ، والتعليمات عدد /٥ لسنة ١٩٦٢ ، وعدد/٦ لسنة ١٩٦٣ الصادرة بموجب قانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٦١ ، وقرار مجلس قيادة الثورة رقم ٥٢٠ في ١٩٨٧/٧/٢٠

١٠٩- الفقرة (٣) من المادة الثالثة من القانون

١١٠- الفقرة (٤) من المادة الرابعة من القانون

١١١- المادة الثامنة من القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٩١

١١٢- الفقرتان (٦ و ٧) من المادة الثالثة من القانون

١١٣- المادة (١٢) من قانون ضريبة العقار المعدل
١١٤- عبد الرزاق عبد العزيز الصائغ ، المصدر السابق ، ص ٦٨
١١٥- المصدر السابق ، ص ٧١-٧٢
١١٦- الوقائع العراقية عدد ٤٣١ في ١٩٦٠/١١/٢٩
١١٧- الوقائع العراقية عدد ١٠٣٣ في ١٩٦٤/١١/١٢
١١٨- التعليمات المالية عدد (١) لسنة ١٩٧٨
١١٩- المادة (٢٨٣) من قانون التسجيل العقاري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧١
١٢٠- مصطفى مجيد المصدر السابق ، ص ٢٨١ .
١٢١- القانون رقم (١٨) لسنة ١٩٩٤ ، التعديل الرابع لقانون ضريبة العرصات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٢ المعدل .
١٢٢- قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٦٥) في ١٩٩٤/٩/٢٥ .
١٢٣- القانون رقم (١٨) لسنة ١٩٩٤ المنشور في الوقائع العراقية رقم ٣٥٣٠ في ١٩٩٤/١٠/٣.
١٢٤- الهيئة العامة للضرائب ، اعمامها ، المرقم ع/١/٥/١٠/٢٣٤٦ في ١٩٩٥/١/٣٠.
١٢٥- الهيئة العامة للضرائب ، الاعمام المرقم ٢٣٤٥ في ١٩٩٥/١/٣٠ .

المصادر

اولاً - المصادر العربية

١- بركات عبد الكريم وحامد دراز ، مبادئ الاقتصاد العام ، الاسكندرية ، مؤسسة شباب الجامعة ، ١٩٧٣ .

٢- بيريسليفين ، اسس تنظيم المالية العامة والتسليف ، مطبعة دار التقدم ، موسكو (بدون تاريخ) .

٣- بيومي زكريا محمد، ضريبة الدخل في التشريع السوداني، الاسكندرية، ١٩٧٤.

٤- جامع احمد ، علم المالية العامة ، مكتبة وهبة ، القاهرة ١٩٦٥ .

٥- جامع احمد ، الاقتصاد الاشتراكي، دراسة نظرية تحليلية ، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٩ .

٦- الجعويني ، احمد حافظ ، اقتصاديات المالية العامة ، دار العهد الجديد ، القاهرة ١٩٦٧ .

٧- الجمل ، محمد حسن ، اصول المالية العامة ، القاهرة (ب . ت) .

٨- حشيش عادل احمد ، اقتصاديات المالية العامة ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية ١٩٨٢ .

٩- حشيش عادل احمد ، الاقتصاد الاشتراكي ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية ١٩٧٢ .

١٠- دويدار ، محمد حامد ، مبادئ المالية العامة ، المكتب المصري الحديث ، الاسكندرية ١٩٦٨ .

١١- الروبي ، نبيل ، التضخم في الاقتصادات المتخلفة ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية ١٩٧٣ .

١٢- السيد عاطف ، محاضرات في النظرية العامة للتخطيط المالي ، معهد التخطيط القومي ، القاهرة ١٩٦٦ .

١٣- شافعي، محمد زكي، التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٨.

١٤- شقير، محمد لبيب ، علم المالية العامة ، مكتبة النهضة العربية ، القاهرة ١٩٥٧.

١٥- الشيخ ، رياض ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٩ .

١٦- الصائغ ، عبد الرزاق ، الضرائب العقارية ، محاضرات القيت في دورة اعداد المخمنين ، مركز التدريب المالي والمحاسبي ، بغداد ١٩٨٢ .
١٧- صدقي ، عاطف ، مبادئ المالية العامة ، مكتبة وهبة ، القاهرة ١٩٦٤ .
١٨- الجنابي ، طاهر ، دراسات في المالية العامة ، مطابع التعليم العالي ، بغداد ١٩٩٠ .
١٩- العربي ، محمد عبد الله ، مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي ، مطبعة لجنة التأليف والترجمة ، القاهرة ١٩٣٨ .
٢٠- عجينة صالح ، ضريبة الدخل في العراق ، القاهرة ١٩٦٥ .
٢١- العمري ، هشام محمد صفوت ، الضرائب على الدخل ، مطبعة الجاحظ ، بغداد ١٩٨٩ .
٢٢- غالي ، كمال ، مبادئ الاقتصاد المالي ، مطبعة جامعة دمشق ، دمشق ١٩٦٨ .
٢٣- الكعبي ، عبد الجبار ، ضريبة الدخل في العراق ، محاضرات القيت على طلبة دبلوم مراقب الحسابات ، جامعة بغداد ١٩٩٥ .
٢٤- مجيد ، مصطفى ، شرح قانون التسجيل العقاري ، بغداد ١٩٧٣ .
٢٥- المحجوب ، رفعت ، السياسة المالية والتنمية الاقتصادية ، المطبعة العالمية ، القاهرة ١٩٥٩ .
٢٦- المحجوب ، رفعت ، الطلب الفعلي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧١ .
٢٧- المحجوب ، رفعت ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧١ .
٢٨- مديرية ضريبة الدخل العامة ، مجموعة القرارات الضريبية الصادرة من محكمة تمييز العراق ولجان التدقيق ، بغداد ١٩٧٩ .
٢٩- مديرية ضريبة الدخل العامة ، مجموعة التعليمات والمناشير الخاصة بتطبيق قانون ضريبة الدخل رقم ٩٥ لسنة ١٩٥٩ للسنوات ١٩٥٩ - ١٩٧٩ .
٣٠- مراد، محمد حلمي ، الميزانية العامة ، معهد الدراسات العربية ، القاهرة ١٩٦٠.
٣١- ملوكي اياد ، حكمت الحارس ، التشريعات المالية والتجارية ، بغداد ١٩٨٥ .
٣٢- ناصر، زين العابدين ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧١ .

٣٣- النجفي ، حسن ، المصطلحات التجارية والمصرفية ، بغداد ١٩٨٤ .
٣٤- نور ، احمد ، مبادئ المحاسبة الضريبية من الناحية التطبيقية ، مؤسسة شباب الجامعة ، الاسكندرية ١٩٧٣ .
٣٥- الهيئة العامة للضرائب ، الكتاب السنوي لسنة ١٩٨٥ ، ١٩٩٠ ، ١٩٩١ .
٣٦- الوسواسي ، تقي ، شرح قانون ضريبة الدخل ، محاضرات القيت في دورة اعداد المخمنين ، مركز التدريب المالي والمحاسبي ، بغداد ١٩٨٢ .

ثانياً - القوانين

٣٧- قوانين الضرائب والرسوم وتعديلاتها .
٣٨- قوانين الموازنات العراقية .
٣٩- قرارات مجلس قيادة الثورة .
٤٠- الانظمة والتعليمات المالية وتعديلاتها .
٤١- الخطابات والكتب والمناشير الرسمية الصادرة من مديرية ضريبة الدخل والهيئة العامة للضرائب .

ثالثاً - المصادر الأجنبية

1- Colm (Gerhard) - "Essays in Public Finance and Fiscal Policy", New York, Oxford University Press, 1955.

2- Conrad (A.H.)- "The Multiplier effects of redistributive public Budgets", in, Review of Econ. and Statistics, 1955.

3- De Marco (Antonio de Viti)- "First principles of public finance", (1936), Ed. Thonathran Cape, London, 1950.

4- Dalton (Hugh)- "Principles of public finance", -24th Impression, Routledge and Kegan Paul Ltd., London, 1964.

5- Eckstein (Otto)- "Public Finance", Second Ed. Prentice-Hall, Inc., Englewood, Cliffs, New Jersey, 1967.

6- Keynes (J.M.)- "The General theory of Employment, Interest and money (1936), Macmillan, London, 1954.

7- Lerner (A.P.)- "The Burden of the National debt", New York, 1948.

8- Musgrave (Richard M.)- "The Theory of public Finance". "A Study in the Public Economy". McGraw-Hill Book Company, Inc., NewYork, London, 1959.

9- Myrdal (Gunnar)- "The political element in the development of Economic Theory", Routledge and Kegan Paul, London, 1953.

10- Prest (A.R.)- "Public Finance in underdeveloped Countries", Fourth Impression, Weidenfield and Nicolson, London, 1968.

11- Prest (A.R.)- "Public finance theory and Practice", Thrid Edition, Weidenfeld and Nicolson, London, 1967.

12- Samuelson (P.A.)- "Interactions between the multiplier analysis and the principle of acceleration", Review of Economics and Statistics, May 1939.

13- Pigou (A.C.)- "A Study in Public Finance", Macmillan and Co., Ltd., London, 1951.

14- Rolph (Earl R.)- " The Theory of Fiscal Economics", University of California Press Berkeley and Los Angeles, 1964.

15- Stonier (A.W.) and Hague (D.C.)- "A text Book of Economic Theory", Longmans Green, London, 1957.

16- Tripathy (R.N.)- "Public finance in underdeveloped Countries", The world

press privat : Ltd., Calcutta, 1968 .

17- Wilson (Thomas)- "Inflation", Basil Blackwell, Oxford, 1961.

18- Ardant (Gabriel)- "Technique de l'Etat"- De la Productivite du Secteur public", Ed. P.U.F. Paris, 1953.

19- Alix (Edgard)- "Traité Élementaire de Science des Finances et de legislation Financièrea Francaise", Paris, 1931.

20- Barrère (Alain)- "Politique financiere", Dalloz, Paris, 1959.

21- Barrere (A.)- "Economie et Institutions financières", Tome I et II Dalloz, Paris, 1965 .

22- Barrère (A.)- "Economie financière", 2eme edition, Dalloz, Paris, 1971.

23- Barrère (Alain)- "Le Budget et la distribution du revenu National, Public finance", Vol. 23 (1968), Amsterdam 1970.

24- Barre (Raymond)- "Economie Politique", Tome I, P.U.E. Coll., "Themis", Paris 1963.

25- Brochier (Hubert) et Tabatoni (Pierre)- "Economie Financiére", P.U.F., Collection "Thémis". Paris 1963 .

26- Badouin (Robert)- "Agriculture et accession au développement". Ed. Apedone, Paris, 1967.

27- Duverger (Maurice)- "Finances Publiques", P.U.F. Coll. "Thémis" Paris, 1984.

28- Duverger (M.)- "Institutions Financiéres", Troisiéme Editions, Paris, 1960.

29- Dehove (G.)- "Science des Finances, Economie et politique, Finances publiques", 1949.

30- Dehove (G.)- "L'activité Financiére et la notion de besoin Public", R.S.L.F., Oct.- Dec., 1947.

31- Gaudemet (Paul M.)- "Precis des Finances publiques", Tome I et II, Editions Montchrestien, Paris, 1970.

32- Jèze (Gaston)- "Cours de finances publique", (phénomènes financières, theorie générale des revenus), Ed. Giard, Paris, 1931.

33- Jèze (Gaston)- "Cours de Science des finances et de législation financiéres", Tome I; Dépenses Publiques, Théorie générale du Crédit public, 6emè ed., Paris, 1922.

34- Kurowski (Léon)- "Les finances dans Etats Socialistes", Ed. L.G.D.J., Paris, 1962.

35- Lalumiére (Pierre)- "Finances publique", Armand Colin, Collection "U", Paris, 1971.

36- Lalumiére (P.)- "Les cadres Sociaux de la Connaissance financiere", Revue de Science Finasciere, No. 1, Janvier 1963.

37- Laufenberger (H.)- "Histoire de l'impôt", "Que sais-je?", P.U.F., 1958.

38- Laufenberger (H.)- "Finances comparées", (Etats-Unis, France, Angleterre, URSS), Troisiéme édition, Sirey, Paris, 1957.

39- Laufenburger (H.)- "Théorie économique et psychologique de finances publiques", Paris, Sirey, 1956.

40- Laufenburger (H.)- "Economie Financière en trois lecons", Recueil Sirey, Paris (1950).

41- Laufenburger (H.)- "Traité d'économie et de législation financiéres", Budget et Tresor, 3eme edition, Recueil Sirey, Paris, 1948.

42- Laufenburger (H.)- "Précis d'économie et de législation financiéres", (Revenu, Capital et Impôt), 3eme Ed. Sirey, Paris, 1947.

43- Laufenburger (H.)- "Rôle et Fonctions de l'impôt dans l'économie contemporaine", Revue économique et sociales, Lausanne, Juillet, 1959.

44- Masoin (Maurice)- "Théorie économique des finances publiques", Louvain (Belgique), 1946.

45- Peacock (A.T.)- "Les finances publiques, instrument de développement économique", publication de l'O.C.D.E., Paris, 1964.

46- Wagner (A.)- "Traité des Sciences de finances", Tome III, Le Crédit Public, Paris, 1912.

47- Weralski (Marian)- "Les problémes de la fiscalité dans les Etats Socialiste", Revue de Science financiére, No. 4, Oct.-Dec., Paris, 1969.

دار الكتب للطباعة والنشر

جامعة الموصل